

ÉLÉMENTS

DE

DROIT PUBLIC

ET

ADMINISTRATIF.



ÉLÉMENTS

DE

DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF.

DROIT ADMINISTRATIF.

Dans la première partie de cet ouvrage, nous avons exposé les principes du *droit politique* sur lesquels reposent la Charte et les autres lois de notre droit public; nous avons étudié successivement l'organisation et les attributions des pouvoirs législatif et exécutif, les droits naturels ou politiques dont jouissent les citoyens, et les charges qui pèsent sur leurs personnes ou sur leurs biens. Nous voici parvenu à la seconde partie de notre tâche, à celle dans laquelle nous nous sommes proposé de faire connaître le *droit administratif* proprement dit : nous entendons par là *cette partie du droit public qui a principalement pour but la gestion des intérêts collectifs en vue du bien-être social.*

La distinction entre le *droit politique* et le *droit administratif*, qui paraît si nette dans la théorie, présente, quand il s'agit de la réaliser, des difficultés nom-

breuses, car l'application d'un principe constitutionnel se résout presque toujours en mesures administratives, et réciproquement dans l'étude des lois administratives on rencontre sans cesse les principes constitutionnels; aussi, plus d'une fois, nous nous sommes vu entraîné, par la connexité des matières, à traiter dans la première partie des sujets qui auraient peut-être été plus régulièrement placés dans la seconde, et cette seconde partie en contiendra quelques-uns qui auraient pu trouver place dans la première. Mais la nécessité d'éviter les redites et de ne pas trop multiplier les divisions, l'avantage du rapprochement de certaines matières qui ont des points de contact importants, nous ont déterminé à sacrifier quelquefois notre plan à la brièveté et à la clarté de l'exposition.

Cette partie sera divisée en deux livres :

Le premier traitera *de l'administration générale ;*

Le second, *des administrations locales.*

LIVRE PREMIER.

DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

Nous exposons dans ce livre l'ensemble des règles du droit administratif applicables dans toute la France, et qui ne sont pas prescrites dans un intérêt purement départemental ou communal, quoique souvent elles soient appliquées par les autorités placées à la tête des départements et des communes.

Ce livre sera divisé en trois titres :

Dans le premier on traitera *de la fortune publique et de sa gestion ;*

Dans le second, *des grandes routes;*

Dans le troisième, *des eaux.*

TITRE PREMIER.

DE LA FORTUNE PUBLIQUE.

La fortune publique se compose de biens meubles et immeubles, de contributions et de taxes de différentes natures ; nous ferons connaître les éléments qui la constituent, et les règles qui s'appliquent à sa gestion.

CHAPITRE PREMIER.

DU DOMAINE NATIONAL.

SOMMAIRE.

703. *Distinction du domaine public et du domaine de l'Etat, compris l'un et l'autre sous le nom de domaine national.*
704. *Signification spéciale des mots domaines nationaux.*
705. *Domaines engagés.*
706. *Apanages.*
707. *Domaine extraordinaire.*
708. *Domaine de la couronne.*
709. *Biens qui composent le domaine public.*
710. *Biens qui composent le domaine de l'Etat.*
711. *Cas d'accroissement du domaine national. — Occupation et déshérence. — Iles nées dans les fleuves. — Conquêtes et traités.*
712. *Epaves.*
713. *Epaves de mer.*
714. *Epaves de fleuve.*
715. *Epaves de terre.*
716. *Objets assimilés aux épaves.*
717. *Amendes.*
718. *Confiscations.*

703. La langue du droit administratif se ressent un peu de la confusion produite par un grand nombre de lois rédigées à des époques et par des assemblées différentes; les termes qui la composent n'ont pas toujours une acception rigoureuse et uniforme : ainsi les mots de *domaine public*, *domaine de l'État*, *domaines nationaux*, sont souvent pris l'un pour l'autre; c'est à la doctrine à leur donner un sens déterminé, qui puisse faciliter l'intelligence de la loi et la communication des idées.

Nous nous proposons de consacrer les mots *domaine public* à exprimer les choses qui servent à un usage public, comme les chemins, routes, rues, places, fleuves, ports, fortifications, etc. (1), choses qui, *par suite* de la destination qu'on leur a donnée, ne sont susceptibles ni de propriété privée, ni de prescription; et de qualifier de *domaine de l'État* les choses que l'État possède à peu près de la même manière que les particuliers, dont les produits entrent dans le trésor royal, mais qui ne sont point hors du commerce et peuvent en conséquence être aliénées et prescrites, telles que des forges, des usines, des biens ruraux, etc. (2). La confusion qui existe sur le sens de ces deux expressions provient de l'art. 539 du Code civil, qui porte que les biens vacants et sans maître appartiennent au *domaine public;* mais il est prouvé aujourd'hui que ces mots *domaine public* ont été maladroitement substitués aux mots *à la nation*, qui se trouvent dans la première édition du Code civil, par la loi du 3 septembre 1807. L'article 539 contient donc une erreur matérielle qui ne doit point faire obstacle à une distinction admise aujourd'hui par la doctrine (3). Il y a aussi dans les premiers mots de l'art. 741 un vice de rédaction, qui est rectifié par la fin de l'article.

Le domaine public et le domaine de l'État sont compris l'un et l'autre dans l'expression générique *domaine national*.

Les biens du *domaine public* peuvent passer dans le

(1) Code civ. art. 538, 540.

(2) *Id.* art. 2226 et 2227.

(3) Nous avons retrouvé cette distinction dans le savant ouvrage de M. Proudhon, sur le domaine public, qui a paru à la même époque que notre première édition. Voir *Traité du domaine public*, n° 202 et suiv. Elle est admise aussi par M. Laferrière, qui explique très-bien la substitution qui s'est opérée dans l'article 539. *V. Cours de droit administratif*, 2e édition, p. 132.

domaine de l'État, lorsque leur destination est changée : c'est ce qui arrive quand une route est supprimée, quand une ville cesse d'être place de guerre; alors le terrain qu'occupaient la route et les fortifications rentre dans le commerce et peut devenir l'objet d'une propriété privée (1). Réciproquement, un bien du *domaine de l'État* peut être affecté à un service public, et passer ainsi dans le *domaine public* en vertu d'une ordonnance du Roi, concertée entre le ministre qui réclame l'affectation et le ministre des finances (2).

On s'est demandé s'il était nécessaire, pour qu'un immeuble du domaine public passât dans le domaine de l'État, qu'il intervînt un acte spécial de l'administration. Nous pensons, en thèse générale, que cela n'est pas nécessaire, et que l'immeuble qui n'était hors du commerce qu'à cause de l'usage auquel il était consacré y rentre dès que cet usage a cessé; mais il faut pour cela que la cessation de l'usage soit incontestable et complète: ainsi le riverain d'une route ne pourrait acquérir par prescription une bande de terrain sur le bord de la route, parce que l'usage public, qui n'a point cessé, réclame sans cesse contre sa possession; mais il est bien évident que, si toute la largeur de la route était occupée de telle sorte que la viabilité ne fût pas possible, la destination du terrain serait changée, et la prescription pourrait s'acquérir.

Plusieurs parties du domaine national sont désignées par des qualifications particulières, qu'elles doivent soit à leur origine, soit à leur destination, soit à leur nature.

704. Les mots *domaines nationaux*, employés au pluriel, signifient les biens attribués à l'État par l'effet

(1) Cod. civ., art. 541.
(2) Arrêté du 13 mess. an X ; ord. du 14 juin 1833.

des lois révolutionnaires. La première loi sur cette matière est celle du 2 novembre 1789, qui mit les biens immenses que possédait le clergé à la disposition de l'Etat, sous la condition que le trésor payerait aux membres du clergé des pensions et des traitements pour leur tenir lieu du revenu des biens dont ils étaient dépouillés. Le 9 février 1792, l'Assemblée nationale décréta d'urgence que les biens des émigrés seraient mis sous la main de la nation, « *afin de lui assurer l'indemnité qui lui était due par les frais extraordinaires occasionnés par la conduite des émigrés et les empêcher de nuire à la patrie* (1). » Les décrets des 14 août, 2 septembre 1792 et une foule d'autres ordonnèrent la vente des biens des émigrés. Des décrets des 13 brumaire, 22 frimaire, 4 nivôse et 13 pluviôse an II, placèrent au nombre des *biens nationaux* les biens des fabriques, des presbytères, des hospices, des associations de charité et de piété, des tribunaux consulaires et des corporations étrangères, situés en France.

En l'an III, un mouvement en sens contraire se manifesta par les décrets des 14 floréal et 21 prairial, qui ordonnèrent quelques restitutions de biens non vendus; l'arrêté du 9 floréal an IX arrêta la vente des biens non restitués; une décision du 7 messidor an IX affecta une partie de ces biens à indemniser les hospices dont la fortune avait été confisquée. Le sénatus-consulte du 6 floréal an X rendit aux émigrés tous ceux de leurs biens encore entre les mains de la nation, autres que les bois et forêts déclarés inaliénables par la loi du 2 nivôse an IV, et les immeubles affectés à un service public. La loi du 6 décembre 1814, tout en rappelant

(1) *V.* le considérant du décret.

le principe d'inviolabilité des ventes de biens nationaux établi par la Charte, ordonna la remise de tous ceux qui n'avaient pas été vendus, ou consacrés à des services publics, ou donnés à des établissements de bienfaisance. Enfin, la loi du 27 avril 1825 consacra une somme de 30 millions de rente au capital d'un milliard à payer une indemnité aux anciens propriétaires de biens-fonds confisqués et vendus au profit de l'État, en vertu des lois sur les émigrés, les condamnés et les déportés. La loi du 21 août 1832 a annulé au profit du trésor une valeur de 300 millions de capital non répartie. Cette législation transitoire ne présente plus aujourd'hui que fort peu d'intérêt. Nous nous occuperons dans le troisième volume du contentieux relatif aux domaines nationaux, qui, par un motif tout politique et par exception aux règles ordinaires, a été attribué aux conseils de préfecture par la loi du 28 pluviôse an VIII.

705. Plusieurs parties importantes du domaine de l'État ont reçu à différentes époques de notre histoire des affectations spéciales; elles sont connues sous des noms particuliers, et régies par des lois qui leur sont propres : ce sont les *domaines engagés*, les *apanages*, le *domaine extraordinaire* et le *domaine de la couronne*.

Dans les premiers temps de la monarchie, *le domaine de l'État* et le *domaine de la couronne* étaient confondus. Les rois des deux premières races profitèrent de cette confusion pour aliéner les biens de l'État, quelquefois à titre onéreux, et souvent à titre gratuit. Vers la fin du XIIIe ou au commencement du XIVe siècle, le principe d'inaliénabilité commença à prévaloir; depuis lors on a des exemples d'aliénations

révoquées pour ce motif. Mais on éludait le principe en donnant les biens à titre de fief, et en réservant seulement à la couronne, sous le nom de *domaine utile*, un droit presque toujours illusoire ; en les *engageant*, c'est-à-dire en les aliénant moyennant la faculté de rachat ; en faisant avec les particuliers des *échanges* presque toujours défavorables à l'État.

Une ordonnance de Charles IX, rendue en 1566, sur la provocation des états généraux tenus à Moulins, et sous l'inspiration du chancelier L'Hôpital, a prononcé l'inaliénabilité absolue des biens de l'État, excepté dans deux cas, savoir : 1° pour l'apanage des princes de la maison de France (les biens devant faire retour à la couronne en cas de décès sans enfant mâle); 2° pour les nécessités de la guerre, sur lettres patentes vérifiées en parlement, et avec faculté de rachat indéfinie (1). Mais en vain les états généraux obtenaient, à force d'importunités, quelques barrières contre les abus du pouvoir royal ; ces barrières étaient bientôt franchies, une fois que la cour était débarrassée des remontrances de *messieurs des états*. Les aliénations continuèrent sous toutes les formes jusqu'à l'Assemblée constituante, qui vint faire une tardive justice en appliquant les principes de l'ordonnance de 1566 à tous les actes qui avaient été faits contrairement à ses dispositions.

D'après la loi du 22 novembre 1790, toutes les aliénations antérieures à 1566 furent confirmées, ainsi que les échanges faits sans fraude et sans lésion, et légalement consommés avant la convocation de l'Assemblée nationale ; mais toutes les autres aliénations

(1) Une autre exception fut établie à l'égard des biens *du petit domaine*, qui comprenaient des landes, des marais, les terres vaines et vagues, etc. *V.* déclaration de 1572, édits de 1696, 1708, et arr. de la C. de cass. du 18 mai 1830.

postérieures à 1566, à quelque titre qu'elles eussent eu lieu, même les baux emphytéotiques et les baux à vie, furent considérés comme n'étant que de simples *engagements* de biens, que l'État pouvait faire cesser en payant la somme pour laquelle ils étaient *engagés ;* et cela, quels que fussent les termes du contrat, et quand même il aurait contenu des stipulations contraires. Mais en même temps, pour respecter une longue possession, on laissa aux détenteurs et engagistes la faculté de devenir propriétaires incommutables moyennant finance (1).

L'application de ce principe donna lieu à de nombreuses difficultés, et à une série de lois qu'il peut encore être nécessaire de consulter. La principale est celle du 14 ventôse an VII, qui rappelle et complète les règles posées par la loi de 1790, énumère les biens exceptés de la révocation, et prescrit les formalités que doivent observer les détenteurs pour devenir propriétaires incommutables au moyen du payement du quart de la valeur des biens. Enfin la loi du 12 mars 1820 décida qu'à partir de l'expiration de trente années, à compter de la loi du 14 ventôse an VII, c'est-à-dire en 1829, les engagistes contre lesquels il n'y aurait pas eu de poursuites commencées seraient considérés comme propriétaires incommutables, et ne pourraient plus être poursuivis par le domaine. Cependant la source des difficultés sur cette matière n'est pas complétement tarie, car l'administration, aux termes de l'art. 20 de la loi du 12 mars 1820, a dû faire des réserves dans l'acte de remise des biens restitués aux émigrés dont

(1) Loi du 22 nov. 1790, art. 13, 14, 18 à 38. Ces dispositions ne sont applicables aux provinces réunies à la France postérieurement à l'ordonnance de 1566 qu'en ce qui concerne les aliénations faites depuis la date de leur réunion; les aliénations précédentes sont réglées d'après les lois alors en usage dans ces provinces. (*Id.* 37.)

l'origine domaniale était connue ; et, d'un autre côté, quelque temps avant l'expiration du délai fatal, l'administration des domaines a lancé un nombre considérable d'assignations, qui ont, ainsi que les réserves, interrompu la prescription (1).

Les engagistes soumissionnaires sont assimilés aux acquéreurs de biens nationaux ; par conséquent les conseils de préfecture prononcent sur la validité et l'interprétation des actes de maintenue ; mais les questions de propriété étrangères à ces actes sont de la compétence des tribunaux ordinaires. (L. du 14 ventôse an VII, art. 27 ; arrêt du Cons. du 1er déc. 1814.)

706. On qualifiait d'*apanages* les biens de la couronne donnés par les rois à leurs enfants ou à leurs frères puînés, qui ne pouvaient demander à partager la succession des rois leurs pères. Les apanages comprenaient d'abord la souveraineté, et ils étaient transmissibles aux héritiers et même aux femmes. Les ordonnances de 1413, chap. VI, 1453, chap. VIII, art. 6, établirent que les apanages continuaient à faire partie des biens de la couronne quant à la nue-propriété, et qu'ainsi ils ne pouvaient tomber en *quenouille*. Le décret du 22 novembre 1790 révoqua les apanages existants, les prohiba pour l'avenir, et leur substitua des rentes apanagères dont la quotité devait être fixée par la législature. Un sénatus-consulte du 30 janvier 1810 rétablit les apanages réels au profit des fils puînés de l'Empereur et des descendants mâles de ces princes (art. 55 et 56). Des biens faisant partie de l'apanage de la branche d'Orléans lui ont été rendus par l'ordonnance du 20 mai 1814 ; ils ont été réunis à la dotation immobilière

(1) *V.* lois des 21 sept. 1792, 30 nov. 1793, 10 frim. an II, 7 niv. an V ; avis du Conseil d'Etat du 9 sept. 1805 ; décret du 4 juin 1809 ; lois des 28 avril 1816 et 15 mars 1818.

de la couronne par l'article 4 de la loi du 2 mars 1832, de telle sorte qu'il n'existe plus aujourd'hui de biens apanagers.

707. Le *domaine extraordinaire* avait été composé, par Napoléon, principalement de biens réservés dans les pays conquis, et de la portion des contributions extraordinaires qui n'avait pas été employée aux dépenses de ses conquêtes. Il était destiné à donner des dotations aux soldats, officiers et généraux qui s'étaient distingués par leur valeur et leurs services; à élever des monuments, encourager les arts, et ajouter à la splendeur de la France. Les dotations étaient irrévocables, transmissibles de mâle en mâle, et réversibles au domaine extraordinaire en cas d'extinction de la descendance masculine (1).

Les chances malheureuses de la guerre entraînèrent l'anéantissement des droits établis sur les pays conquis; mais une portion du domaine extraordinaire consistait en biens situés dans l'intérieur de la France, dont une partie avait été distribuée à titre de dotation. Cette portion produisait encore, en 1814, un revenu de 2,400,000 fr., dont 600,000 affectés à des dotations, et 1,800,000 fr. disponibles. Une loi du 15 mai 1818 réunit ces biens au domaine de l'État, en conservant les droits acquis aux donataires aux termes du sénatus-consulte du 30 janvier 1810, avec réversibilité au profit de l'État dans le cas prévu par ce même sénatus-consulte. Quant aux donataires dépossédés, leur sort fut réglé par l'ordonnance du 5 août 1814 et les lois des 15 mai 1818, 14 juillet 1819, 26 juillet 1821; ils reçurent, aux termes de la loi du 26 juillet 1821, des pensions transmissibles à leurs veuves et à leurs enfants,

(1) V. le sénatus-consulte du 30 janv. 1810.

avec réversibilité en faveur des survivants. Les veuves et les enfants de ceux qui étaient décédés à cette époque jouirent de la même faveur. Ainsi le domaine extraordinaire disparaît tous les jours, et aux termes de l'article 25 de la loi du 2 mars 1832 il ne peut plus être rétabli.

Les contestations qui peuvent s'élever entre les possesseurs de dotations au sujet de la propriété ou de la jouissance, sont portées devant les tribunaux ordinaires, à la réserve de celles qui auraient pour objet l'interprétation des clauses de l'acte d'institution relatives à l'étendue et à la valeur des biens, lesquelles sont portées devant le Conseil d'État. (Décret du 4 mai 1809, 5.) *Voir*, pour la compétence et ce qui concerne la gestion, *id.*, article 10; décret du 12 août 1813, art. 12.

708. *Le domaine de la couronne* était autrefois, comme nous l'avons déjà dit, confondu avec le *domaine national;* la loi du 21 décembre 1789 ayant ordonné la vente des domaines de la couronne, à l'exception des forêts et des maisons royales dont le Roi voudrait se réserver la jouissance, la distinction des biens qui devaient composer *le domaine de la couronne* proprement dit fut faite par la loi du 26 mai-1er juin 1791. Ce domaine cessa d'exister avec la royauté; mais il fut constitué de nouveau lors de l'avénement de Napoléon au trône impérial; il était composé de tout ce qui restait de l'ancien domaine établi par la loi du 21 décembre 1789. Sous la restauration il a été maintenu dans le même état; mais il a subi plusieurs démembrements par la loi du 2 mars 1832. Jusqu'à cette dernière loi la dotation de la couronne avait été considérée comme perpétuelle, mais ce principe a été repoussé par les Chambres. Aujourd'hui la dotation de la couronne,

comme *la liste civile*, dont elle fait partie aux termes de l'art. 1er de la loi du 2 mars 1832, est votée au commencement de chaque règne pour toute sa durée : ainsi les biens qui la composent ne cessent pas d'appartenir à l'État pour la nue-propriété ; la couronne n'en a que l'usufruit. Nous parlerons plus bas de l'administration de ces biens.

709. Les biens qui font partie du *domaine public* sont énumérés par les art. 538, 540 du Code civil ; ce sont :

Les chemins, routes et rues (ajoutons les places publiques), à la charge de la nation. Ceux qui sont à la charge des départements ou des communes sont leur propriété ; mais ils sont dans le domaine public quant à l'usage ;

Les fleuves et rivières navigables et flottables.

Que doit-on décider des cours d'eau non navigables ? La question sera traitée plus bas. (*V.* au titre des cours d'eau, art. 3, et dissertation, t. 3, n° 1.)

Il faut ajouter les canaux de navigation et les ponts. Lorsqu'ils ont été concédés à des compagnies, ils ne font pas moins partie du domaine public quant à l'usage.

Les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades ;

Les portes, murs, fossés, remparts des places de guerre et des forteresses.

710. Le domaine de l'État proprement dit comprend des *immeubles*, des *meubles*, des *droits incorporels*.

Les immeubles sont des corps de ferme, des édifices, des forêts, des établissements thermaux, les salines de l'Est, etc. Une ordonnance du 31 janvier 1833 a prescrit au gouvernement de faire faire un tableau de

toutes les propriétés immobilières appartenant à l'État, tant à Paris que dans les départements, qui sont consacrées à un service public. Une ordonnance du 20 juillet 1835 a ordonné d'y ajouter les biens non affectés à un service public. Cet état, distribué en 1836 aux Chambres, forme un volume in-8° de 480 pages. Les changements annuels qu'éprouve le domaine de l'État sont indiqués dans le compte général de l'administration des finances. D'après le résumé publié en 1837 dans la Statistique générale de la France, les propriétés immobilières de l'État sont au nombre de 10,771, représentant une superficie de 10,363,213,807 mètres carrés, évalués approximativement en capital 1,277,295,629 fr. Cette récapitulation contient un grand nombre d'édifices, tels que des bâtiments affectés au service des ministères, des casernes, etc., que nous avons placés dans la catégorie du domaine public. Elle ne comprend pas les immeubles formant la dotation de la couronne. (*V.* loi du 2 mars 1832, art. 2 et 4.) Dans ces chiffres les forêts de l'État, qui sont au nombre de 1,473, offrant une superficie de 10,191,396,490 mètres carrés, figurent pour une valeur approximative de 726,993,456 fr.

Le domaine mobilier n'est pas susceptible d'évaluation. Voici un abrégé de l'énumération qu'on en trouve dans l'ouvrage *sur la fortune publique*, de MM. Macarel et Boulatignier :

1° Mobilier et matériel des administrations, établissements et services entretenus par l'État;

2° Mobilier et matériel de l'imprimerie royale;

3° Livres, manuscrits, gravures et autres objets renfermés dans les bibliothèques appartenant à l'État;

4° Pièces et documents de tout genre contenus dans les archives nationales;

5° Papiers et registres des administrations publiques;

6° Collections d'objets d'arts et de sciences, formées et entretenues par l'État;

7° Armes et objets de toute nature destinés au service des armées de terre et de mer.

L'évaluation de la propriété mobilière est impossible. Nous dirons seulement, pour donner une idée de son importance, que le ministère de la guerre avait entre les mains, d'après le compte du matériel de la guerre de 1834, une valeur mobilière de 329,687,937 fr.; que la valeur confiée au ministère de la marine était de 498,117,447 fr.; que le matériel de la garde nationale est évalué à 32,500,000 fr. (1).

Le domaine ne comprend pas seulement des choses corporelles; il a aussi une partie incorporelle, qui se compose : 1° des droits de pêche fluviale; 2° des droits de bacs et de bateaux; 3° des droits de péage sur les ponts; 4° du droit de chasse dans les forêts de l'État; 5° des droits d'occupation et de déshérence; 6° du droit d'épave; 7° du droit d'amende; 8° des droits de confiscation.

Nous parlerons des quatre premiers droits en traitant des matières spéciales auxquelles ils se rattachent. Nous allons expliquer ici en quoi consistent les quatre autres.

711. Aux termes de l'art. 713 du Code civil, les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État, qui en prend possession en vertu du droit d'occupation (2). Lorsqu'un défunt ne laisse ni parents au degré succes-

(1) *V.* pour plus de détails l'intéressant ouvrage sur la Fortune publique en France et son administration, de MM. Macarel et Boulatignier.

(2) A l'exception du trésor qui se partage entre l'inventeur et le propriétaire du fonds. C. civ. art. 716.

sible, ni enfants naturels, ni conjoint non divorcé, et qu'il n'a pas disposé de ses biens par acte entre-vifs ou testamentaire, sa succession est dévolue à l'État (art. 767 et 768 C. C.). La même chose a lieu quand les héritiers légitimes ou testamentaires ont abandonné la succession. Lorsqu'un individu condamné à la mort civile a cependant acquis des biens depuis sa condamnation, et qu'il meurt sans en avoir disposé, comme il ne peut avoir d'héritiers, la loi attribue ses biens à l'État par droit *de déshérence* (C. C. 33). Il en était de même, avant la loi abrogative du droit d'aubaine, des biens laissés par les étrangers mourant en France. L'État, appelé à une succession en vertu de l'art. 768 du Code civ., n'a pas besoin de prendre la voie du bénéfice d'inventaire pour n'être tenu des dettes que jusqu'à concurrence de l'émolument, car il n'est que successeur irrégulier; il n'a pas la saisine, et, comme il ne continue pas la personne du défunt, il n'est tenu des dettes que comme détenteur et seulement jusqu'à concurrence de l'émolument constaté par un inventaire (1).

L'art. 560 du Code civil attribue à l'État les îles, îlots, atterrissements qui se forment dans le lit des rivières ou des fleuves navigables ou flottables.

Enfin l'État peut acquérir par la guerre ou par des traités un accroissement de territoire; alors les biens situés dans les provinces réunies, qui n'étaient point l'objet d'une propriété privée, accroissent soit au domaine public, soit au domaine de l'Etat, d'après leur destination. (L. du 22 mars 1832, art. 25.)

712. Le Code civil, dans l'article 717, renvoie aux lois spéciales relativement aux choses perdues dont le maître ne se représente pas, aux objets que la mer rejette, aux plantes et herbages qui croissent

(1) C. civ. art. 724, 769 et 814.

sur ses rives. Toutes ces choses sont comprises, en droit, sous la dénomination générique d'*épaves*. Ce mot ne s'appliquait d'abord qu'aux bestiaux qui s'étaient égarés, après avoir été effarouchés (*bestiæ expavefactæ*); il fut étendu ensuite à tous les objets égarés. Le droit d'*épaves* ou de *gayves* appartenait autrefois aux seigneurs hauts justiciers; il leur fut enlevé par la loi du 13 avril 1791, art. 7. Il est à regretter que l'on n'ait pas refondu dans une seule loi toute la législation sur cette matière; on aurait pu donner à ses différentes parties une harmonie qui n'existe pas toujours entre des lois rendues à différentes époques, et qui souvent ne statuent sur ces différents points que d'une manière accessoire. Voici, quoi qu'il en soit, le résumé de cette législation.

Il faut distinguer les *épaves de mer*, les *épaves de fleuve*, les *épaves de terre*, et les *choses assimilées aux épaves*.

713. Les *épaves de mer* sont d'abord les choses du cru de la mer, telles que corail, ambre, poissons à lard, etc. Lorsqu'elles ont été tirées du fond de la mer ou pêchées sur les flots, elles appartiennent en totalité à l'inventeur; lorsqu'elles ont été trouvées sur les grèves, elles appartiennent pour deux tiers à l'Etat, et pour l'autre tiers à l'inventeur, qui doit les mettre en sûreté et en faire la déclaration dans les 24 heures (1). Il n'en est pas de même du *varech* et des autres herbes marines; elles appartiennent au premier occupant, quand elles sont détachées et jetées sur les grèves : mais la récolte de celles qui restent attachées aux rochers appartient exclusivement aux communes situées sur le bord de la mer, suivant l'étendue du territoire de chacune d'elles (2).

(1) Ord. de 1681, liv. 4, tit. 9, art. 29 et 20.
(2) *Id.* tit. 10, art. 1 à 5.

En cas de naufrage ou de jet, ceux qui ont retiré les objets naufragés ou jetés du fond de la mer, les ont recueillis sur les flots ou trouvés sur la grève, doivent les mettre en sûreté et en faire la déclaration dans les vingt-quatre heures au plus tard à l'officier d'administration de la marine, ou à ceux qui le remplacent dans l'ordre du service. Ces effets sont proclamés dans les communes voisines et dans la ville maritime la plus proche. S'ils ne sont pas réclamés par les propriétaires dans l'an et jour à partir de la publication, ils sont attribués, savoir : ceux qui ont été trouvés en pleine mer ou tirés de son fond, pour les deux tiers à l'Etat et un tiers à l'inventeur ; et ceux qui ont été trouvés sur les grèves, pour la totalité à l'Etat (1).

Ces différentes règles s'appliquent aux objets trouvés par hasard, et non à ceux qui sont recueillis au moment ou à la suite d'un naufrage, par suite des mesures que doivent prendre les autorités pour procéder au sauvetage. Dans ce cas, s'il n'y a pas de réclamation, les objets appartiennent tout entiers à l'Etat, et ceux qui les ont sauvés ne peuvent prétendre qu'au salaire dû à leur travail (2).

Une exception à ces règles est établie relativement aux ancres tirées du fond de la mer, qui, lorsqu'on ne peut pas en connaître le propriétaire, appartiennent en totalité à ceux qui les ont pêchées, deux mois après la déclaration qu'ils en ont faite (3).

Enfin, l'argent monnayé, les bijoux ou autres choses

(1) Ord. de 1681, liv. 4, tit. 9, art. 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27.

(2) Ord. de 1681, liv. 4, tit. 9, art. 1 à 18, 26 et 27. L'ord. du 10 juin 1770, la loi des 9 et 13 août 1791, l'arrêté du 27 thermidor an VII, le décret du 17 floréal an XI, déterminent les mesures qui doivent être prises dans les cas d'échouement, bris ou naufrage, pour porter les secours nécessaires, faire procéder au sauvetage, mettre les objets en sûreté, etc.

(3) Ord. de 1681, liv. 4, tit. 9, art. 28.

de prix qui sont trouvés sur un cadavre noyé, et qui ne sont pas réclamés dans l'an et jour, appartiennent pour les deux tiers à l'État et pour un tiers à l'inventeur, sans distinction du cas où ils ont été retirés de la mer ou trouvés sur la grève (1).

714. Les *épaves de fleuve* sont les objets trouvés sur les bords ou dans le lit des fleuves ou des rivières navigables ou flottables. Ils sont vendus au profit du domaine, et les deniers en provenant sont versés dans la caisse du receveur, sauf à les délivrer, s'il y a lieu, à celui qui les réclame dans les deux mois de la vente (2) L'inventeur est donc obligé d'en faire la déclaration et le dépôt; il ne peut prétendre et il n'a droit à aucune partie de leur valeur.

715. Quant aux objets trouvés sur terre ou dans les cours d'eau qui ne sont pas du domaine public, l'inventeur est obligé d'en faire la déclaration et le dépôt : ce dépôt se fait ordinairement au greffe du tribunal de première instance. (A Paris il se fait aussi à la préfecture de police.) La question de savoir à qui doivent appartenir ces objets, quand ils ne sont pas réclamés, a longtemps été douteuse. M. Merlin, dans son Répertoire, argumentant des lois des 22 novembre 1790, 13 avril 1791, art. 7, de l'art. 539 du Code civil, se prononce en faveur de l'État. Mais une décision du ministre des finances, en date du 3 août 1825, attribue à l'inventeur la propriété de l'objet non réclamé pendant trois ans (C. civ. art. 2279), par la raison « qu'en l'absence de dispositions spéciales sur la matière, l'on ne peut se déterminer que par des considérations morales ; qu'il importe de laisser à l'inventeur l'espoir de profiter un jour de ce qu'il a trouvé, puisque cet espoir

(1) Ord. de 1681, liv. 4, tit. 9, art. 36.
(2) Ord. de 1669, tit. 1, art. 3; tit. 31, art. 16 et 17.

peut le décider à en faire le dépôt, et que cette mesure, par la publicité qu'elle occasionne et les délais qu'elle entraîne, a pour but de mieux assurer les droits du propriétaire; qu'il est d'ailleurs de principe qu'en fait de meubles la possession vaut titre, etc., etc. »

716. On *assimile aux épaves* les objets abandonnés et non réclamés par leurs propriétaires. Il existe à cet égard différentes dispositions législatives.

Aux termes d'un décret du 13 août 1810, les objets qui ont été confiés à des entrepreneurs de roulage et de messageries par terre ou par eau, et qui n'ont pas été réclamés dans le délai de six mois, à compter du jour de l'arrivée au lieu de leur destination, sont vendus par voie d'enchères publiques, à la diligence de la régie des domaines, dans les formes prescrites par le décret. Le prix peut être réclamé dans les deux ans qui suivent la vente.

Les marchandises et objets déposés dans les lazarets et autres lieux réservés sont vendus aux enchères publiques immédiatement s'ils sont périssables, ou au bout de deux ans dans le cas contraire. Le prix appartient à l'État, s'il n'est réclamé dans les cinq ans qui suivent la vente. (L. du 6 mars 1822, art. 20.)

D'après le titre 9 de la loi du 6 août 1791, les marchandises abandonnées dans les bureaux des douanes sont vendues au bout d'un an, et le prix en appartient à l'État quand une nouvelle année s'est écoulée sans réclamation.

La loi du 31 janvier 1833 établit que les sommes versées à la poste pour être remises à une destination déterminée, et qui n'ont pas été réclamées par les ayants droit dans un délai de huit années, appartiennent à l'État.

La loi du 11 germ. an IV, qui statue sur l'emploi des

effets mobiliers déposés dans les greffes des tribunaux et dans les prisons, dit que ceux de ces objets qui ne sont pas réclamés quand le procès est définitivement jugé ou quand l'action est prescrite, sont vendus, et que les propriétaires n'ont qu'une année à partir de la vente pour en réclamer le prix. Mais une ordonnance du 22 février 1829, relative aux formalités qui doivent être observées par les greffiers, geôliers et autres dépositaires de ces effets, porte que les sommes qui proviendront desdites ventes seront versées à la caisse des dépôts et consignations, et que les ayants droit pourront les réclamer dans les délais fixés par l'art. 2262 du C. civ., c'est-à-dire pendant 30 ans (1).

717. Les amendes prononcées par les tribunaux en vertu des lois entrent en général dans le trésor public, à moins qu'une loi spéciale ne leur donne une autre destination. (*V.* notamment l'art. 466 du Code pénal, l'art. 13 du décret du 17 mai 1809 sur l'octroi, etc.)

718. Jusqu'à 1814 la confiscation générale des biens d'un condamné pouvait être prononcée dans les cas prévus par la loi ; c'était une conséquence du droit féodal, qui n'admettait la propriété des particuliers que comme une concession du souverain faite sous des conditions et résoluble par suite de leur inexécution. La confiscation ne pouvait subsister sous l'empire d'une législation qui considère la propriété comme fondée sur le droit naturel ; aussi a-t-elle été abolie par la Charte constitutionnelle (art. 66 *). Mais cette abolition ne s'étend point aux confiscations partielles prononcées par le Code pénal ou par des lois spéciales : ces dernières ne portent que sur des objets mobiliers,

(1) *V.* en outre ord. du 23 janv. 1821 et du 9 juin 1831, et deux instructions de l'administration des domaines, nos 1275 et 1375.

et constituent quelquefois la partie principale de la peine, notamment dans le cas de contravention aux lois d'octroi et de douane.

CHAPITRE II.

GESTION DU DOMAINE DE L'ÉTAT.

—

SOMMAIRE.

719. La gestion du domaine de l'Etat est confiée, sous la surveillance des préfets, à l'*administration du domaine*, à laquelle on a attribué en outre tout ce qui est relatif à l'enregistrement, au timbre, et à la conservation des hypothèques sur les biens des particuliers. Cette administration se compose d'un *directeur* pour toute la France, d'un *directeur* par département, d'*inspecteurs*, de *vérificateurs*, de *receveurs*, de *conservateurs* des hypothèques.

720. Nous avons vu dans le chapitre précédent plusieurs des causes d'augmentation du domaine national; il faut ajouter les acquisitions à titre onéreux ou gratuit.

Les acquisitions à titre onéreux sont faites, des deniers du trésor, dans l'intérêt des services publics, à l'amiable ou par expropriation forcée, quand il s'agit d'immeubles; par des marchés, lorsqu'il s'agit d'objets mobiliers. En général une ordonnance suffit, quand les fonds ont été votés par les Chambres, pour acquérir des immeubles à l'amiable. Nous parlerons plus bas des marchés passés pour la fourniture des objets mobiliers. L'acquisition est à titre gratuit lorsque l'État est donataire, légataire ou héritier institué par un testament; il faut alors une ordonnance du Roi pour qu'il soit autorisé à accepter. (Ord. du 2 avril 1817 *.)

721. Il est de règle générale, dans cette matière, que l'*administration* ne peut par elle-même, ou par des préposés, régir aucun des biens du domaine; qu'elle est tenue de les affermer, excepté les droits incorporels qui, sauf quelques exceptions, sont administrés par

les agents de l'administration des domaines. (L. des 9 et 20 mars 1791, art. 1 et 6.) La disposition qui veut que les immeubles non destinés à un service public soient affermés a pour but d'élever aussi haut que possible le produit de ces biens, en les confiant à l'intérêt privé, en les disséminant dans un grand nombre de mains, et en appelant la concurrence dans l'adjudication des baux; comme aussi d'éviter les frais considérables qu'entraîne une régie, lorsqu'elle est confiée à des hommes qui n'y ont pas un intérêt immédiat. Les conditions de l'adjudication sont réglées par le préfet; elle a lieu avec publicité et concurrence; la mise en possession est précédée d'une visite des objets et d'une estimation du mobilier; tous les frais sont à la charge de l'adjudicataire, qui est tenu de fournir une caution solvable dans la huitaine qui suit l'adjudication, faute de quoi il est procédé à un nouveau bail à sa folle enchère. Les formes et les conditions ordinaires de l'adjudication sont développées dans les articles 13 à 22 de la loi du 28 octobre 1790. Il faut remarquer plusieurs modifications importantes au droit commun; l'acte de bail signé par les parties qui savent signer, par les administrateurs devant lesquels se fait l'adjudication, et par le secrétaire, emporte hypothèque et exécution parée. (Dérog. à l'art. 2127 du C. civ.)

En cas de vente de la chose louée, l'acquéreur a, de plein droit, la faculté d'expulser le locataire aux époques fixées par l'art. 15, en payant une indemnité. (Dérog. à l'art. 1743 du C. civ.) — Le fermier ne peut demander aucune diminution du prix de son bail pour stérilité, inondation, grêle, gelée ou tous autres cas fortuits (1). (Dérog. à l'art. 1769.)

(1) Loi du 23 oct. 1790, t. 2, art. 13 à 22, et C. civ. art. 2127, 1743, 1769. Des formes spéciales existent pour l'adjudication des droits de chasse, de pêche, d'eaux minérales.

722. La jurisprudence a varié sur la question de savoir quelle est l'autorité compétente pour connaître des contestations qui s'élèvent relativement aux baux des biens de l'État; elle s'est d'abord décidée en faveur de l'autorité administrative, en s'appuyant sur la loi du 28 pluv. an VIII, qui attribue aux conseils de préfecture la connaissance des contestations auxquelles donne lieu la *vente* des biens nationaux ; sur la forme du bail qui s'opère par une adjudication administrative, et sur ce qu'en souscrivant cet acte, les parties étaient censées s'être soumises à la juridiction de l'administration. On a répondu à ce système qu'en thèse générale les contestations qui naissent des contrats sont de la compétence des tribunaux ordinaires, à moins d'une exception formelle qui n'existe pas à l'égard des baux ; que les formes de l'adjudication ne changent pas la nature du contrat ; que l'attribution de compétence, qui est d'ordre public, ne peut résulter que d'une loi et non d'une convention des parties. Aussi la compétence de l'autorité judiciaire est-elle reconnue aujourd'hui relativement à toutes les contestations qui peuvent s'élever soit entre l'administration et les fermiers, soit à plus forte raison entre les fermiers et les sous-fermiers ou des tiers, relativement à la validité, à l'interprétation, à l'exécution et à la résiliation de ces sortes de baux (1). La loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale

(1) Arrêts du Conseil des 6 et 18 mars 1816, 9 avril 1817, 3 février 1819, 16 août et 6 sept. 1820, 23 juill. 1823, 9 juin 1824; Cour de cass., arrêt du 20 nov. 1820. La difficulté la plus sérieuse était relative aux baux des bacs et passage d'eau, à l'égard desquels la compétence administrative paraissait résulter de la loi du 6 frim. an VII, art. 35 à 40, de l'arrêté du 8 floréal an XII, de l'avis du Conseil d'Etat du 20 prair. an XI, et était établie par un grand nombre d'arrêts du Conseil; mais la jurisprudence nouvelle est différente. V. arrêts du Conseil des 22 oct. 1830, 25 avril 1834, 27 août 1839, et l'arrêt de la Cour de cass. du 6 août 1829. — M. Serrigny pense que le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les contestations qui s'élèvent entre

le décide même d'une manière positive dans son art. 4, relativement aux baux des droits de pêche. Il faut excepter les baux d'eaux minérales appartenant à l'Etat, parce que l'arrêté du 3 floréal an VIII confère aux conseils de préfecture le droit de prononcer la résiliation, s'il y a lieu, à défaut de payement du prix ou d'exécution des clauses du bail (il s'agit, en effet, ici d'un service qui intéresse la santé publique); et, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, les baux des droits de passage sur les ponts (1).

723. Nous avons dit pour quel motif l'ordonnance de 1566 avait déclaré le domaine de l'Etat inaliénable. Le décret du 22 novembre 1790 reconnaît en principe que la faculté d'aliéner, attribut essentiel du droit de propriété, réside, comme la propriété même, dans la nation; que, si dans des circonstances particulières elle a voulu en suspendre pour quelque temps l'exercice, comme cette loi suspensive n'a pu avoir que la volonté générale pour base, elle est de plein droit abolie dès que la nation, légalement représentée, manifeste une volonté contraire. (*V.* le préambule de ce décret.) La loi décide ensuite que le domaine national ne peut être aliéné qu'avec le consentement de la nation, en vertu d'une loi et suivant des formes prescrites (art. 8). Il semblerait résulter de cette disposition qu'une loi spéciale est nécessaire pour chaque cas particulier. Ce-

l'État et le fermier, et que les contestations qui naissent entre le fermier et les tiers doivent être renvoyées aux tribunaux ordinaires. Il se fonde principalement sur ce que les premières intéressent un service public. (Traité de l'org. et de la compétence, t. 2, p. 192 et suiv.)

(1) Arrêts du Conseil des 17 juin 1820, 19 déc. 1821, 11 juin et 8 août 1834. M. de Cormenin critique la jurisprudence du Conseil d'Etat sur ce dernier point, comme n'étant appuyée sur aucune loi. Voir *Questions de droit*, 5e édit., t. 1, p. 269, en note. M. Serrigny l'approuve pour le cas où la contestation a lieu entre le fermier et l'État (loco citato). Quand la contestation a lieu entre le fermier et un tiers, elle est de la compétence des tribunaux. Cour de cass., arrêts des 26 août 1826, 22 mai 1830.

pendant l'administration des domaines, se fondant sur les lois des 9 mai 1790, art. 1er, 16 brumaire an V, art. 8, 15 floréal an X, art. 1er, etc., qui prescrivent la vente des biens nationaux, vend tous les jours des biens du domaine sans distinction de leur origine (1). Le mode de vente de ces biens a subi de nombreuses variations; il est réglé aujourd'hui par les lois des 15 et 16 floréal an X, 5 ventôse an XII, tit. 7. L'adjudication a lieu aux enchères, avec affiches et cahier des charges, après estimation préalable (2). La mise a prix est fixée à vingt années des revenus pour les biens ruraux, et à douze années pour les maisons, bâtiments et usines (3). Les préfets peuvent exiger caution des adjudicataires dont la solvabilité leur paraît douteuse (4); en cas de non-payement dans la quinzaine de la contrainte à eux signifiée, il n'y a pas lieu à une folle enchère, mais à la dépossession de plein droit, à la restitution des fruits, et à une amende qui est du dixième du prix total si l'adjudicataire n'a payé aucun à-compte, et du vingtième dans le cas contraire (5). L'administration peut aussi ne pas prononcer la déchéance; mais alors ce qui reste dû, tant en capital qu'en intérêts, à chaque échéance, produit un intérêt de 5 pour cent l'an jusqu'au jour de l'acquittement. (Déc. du 22 oct. 1808, arrêt du Conseil du 12 avril 1832.) Le payement se fait par *cinquièmes* : le premier dans les trois mois de l'adjudication, le second un an après le premier, et les trois autres successivement d'année en année. Il n'est pas dû d'intérêts

(1) Voici comment est conçu l'article 1 de la loi du 15 floréal an X : « La vente des fonds ruraux appartenant à la nation, non réservés par la loi du 30 ventôse an IX, continuera d'avoir lieu par la voie des enchères, suivant les formes prescrites par la loi du 10 brumaire an V. »

(2) Lois des 15 et 16 flor. an X, art. 1.

(3) Loi du 5 vent. an XII, art. 105.

(4) Loi du 15 flor. an X, art. 9.

(5) *Id.* art. 8.

pour le premier terme, mais il en est dû pour les quatre autres (1). Les adjudicataires sont tenus de payer les frais d'enregistrement dans les vingt jours, à raison de deux pour cent : tous les autres frais de vente sont à la charge de l'Etat (2). — En thèse générale, les questions relatives à la validité et à l'interprétation des actes de vente des domaines nationaux sont, par un motif politique, de la compétence des conseils de préfecture (3). Nous verrons au troisième volume les développements de ce principe et les exceptions qu'il comporte.

724. Le principe général, en matière d'aliénation de biens de l'État, c'est *l'adjudication aux enchères avec concurrence ;* mais il est des circonstances dans lesquelles l'adjudication aux enchères ne peut avoir lieu, parce que la cession doit être faite à une personne plutôt qu'à une autre ; elle prend alors le nom de *concession*, et ne peut en général se faire que par une loi. C'est ainsi que la loi du 21 avril 1832 a concédé à des habitants d'un hameau des terrains domaniaux qu'ils tenaient à bail emphytéotique ; que la loi du 7 mai 1836 a concédé à la ville de Paris l'emplacement de l'ancienne salle de l'Opéra, etc.

Les concessions peuvent aussi avoir lieu par des ordonnances, ou par des actes administratifs, en vertu d'une délégation de la loi. Nous allons en voir des exemples dans les numéros suivants.

725. L'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807 autorise le gouvernement à céder par des ordonnances, à des conditions qu'il règle lui-même, les marais, lais, relais de la mer, le droit d'endigage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents,

(1) Loi du 15 flor. an X, art. 5 ; et loi du 5 vent. an XII, art. 106.
(2) Loi du 15 flor. an X, art. 6.
(3) Loi du 28 pluv. an VIII, art. 4, § dernier.

quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale. Cette exception est motivée sur ce que la cession de ces sortes de propriétés ne peut être faite qu'à la charge par les concessionnaires de faire des travaux de défense contre l'envahissement des eaux, ce qui suppose des conditions de capacité et de fortune qu'on pourrait ne pas rencontrer chez tous les adjudicataires. Les formes de la concession sont réglées par une ordonnance du 23 septembre 1825, et les difficultés auxquelles elle donne lieu sont jugées par le Conseil d'État. (L. du 28 pluviôse an VIII, art. 4 *.)

726. La loi du 20 mai 1836, dans la vue d'éviter des procès et de consolider des propriétés douteuses, autorise l'État à concéder aux détenteurs pendant dix ans, sur estimation contradictoire et aux conditions réglées par l'administration, les terrains usurpés, avant sa publication, sur les rives des forêts domaniales et non les enclaves, et sur les autres domaines de l'État, pourvu que la contenance de ces derniers n'excède pas cinq hectares. (L. 20 mai 1836, art. 1 et 2.)

727. En vertu de la même loi, lorsqu'un changement de tracé ou l'ouverture d'une route rend inutiles des portions d'anciennes routes, les terrains qui en font partie peuvent être cédés sur estimation contradictoire, à titre d'échange ou par voie de compensation de prix, aux propriétaires des terrains sur lesquels les parties de route neuve doivent être exécutées. L'acte de cession est soumis à l'approbation du ministre des finances quand il s'agit de terrains provenant des routes royales. (*Id.*, art. 4.)

728. Lorsque, par suite de l'application d'un plan d'alignement, un riverain est obligé, pour reconstruire sa maison, d'avancer sur la voie publique, le terrain qui doit lui être abandonné lui est concédé par l'admi-

nistration, sur expertise. (Décret du 16 sept. 1807, art. 53.)

729. L'administration fait aussi, par des ordonnances, la concession des prises d'eau dans les cours d'eau du domaine public, en vertu de la loi des 12 et 20 août 1790, qui lui impose le devoir de diriger toutes les eaux du territoire vers un but d'utilité générale.

730. Lorsque des terrains acquis par expropriation pour cause d'utilité publique ne reçoivent pas leur destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit peuvent en demander la remise; le prix en est fixé à l'amiable ou par le jury; il ne peut jamais excéder la somme moyennant laquelle ils ont été acquis. (Loi du 3 mai 1841, art. 60 *.)

731. Un avis du Conseil d'État du 1er février 1808, approuvé le 21, et qui n'a été inséré au Bulletin officiel qu'à la date du 1er mai 1831, porte que les biens de l'État peuvent être aliénés pour cause d'*utilité publique communale et départementale*, d'après une estimation faite par des experts. On trouve au Bulletin des Lois un assez grand nombre d'ordonnances qui autorisent la cession de terrains domaniaux à des communes. (*V.* notamment ord. du 19 et du 25 juin 1842.) L'acte le plus important par ses conséquences est le décret du 9 avril 1811, qui a transféré aux départements, arrondissements et communes, la propriété des édifices domaniaux consacrés à des services publics; la cession a été faite à *titre gratuit*. La force législative que la jurisprudence donne aux décrets impériaux a couvert cet excès de pouvoir; mais aujourd'hui la cession à titre gratuit sortirait des limites tracées par l'avis du Conseil d'État du 1er février 1808, qui n'autorise que les concessions à titre onéreux, puisqu'il exige une *estimation*

faite par des experts. La concession à titre gratuit ne pourrait donc plus se faire que par une loi.

Il faut également une loi lorsque la cession n'a pour base qu'un motif de convenance et non pas l'utilité *départementale* ou *communale*, selon les termes de l'avis du Conseil d'État ; mais, d'un autre côté, il n'est pas nécessaire que cette utilité ait été déclarée dans les formes de la loi du 3 mai 1841, parce qu'il ne s'agit point ici d'exproprier des particuliers, mais de consacrer des biens de l'État à un service public. Les contestations qui peuvent naître sur l'interprétation des concessions de cette nature sont de la compétence du Conseil d'État. (Arrêts du Conseil des 6 mars 1835, 6 mai 1836, 6 février 1839, 25 août 1841.) Il s'agit en effet ici d'interpréter des actes d'administration générale rendus dans l'intérêt des services publics.

732. Enfin les biens de l'État peuvent être consacrés à un service public (*v.* n° 703), et affectés par une loi à la dotation de la couronne ou aux apanages des princes de la famille royale.

733. Les biens de l'État peuvent être échangés contre ceux des particuliers (1) en vertu d'une loi spéciale et après une instruction dont les formes sont réglées par l'ordonnance du 12 décembre 1827. On conçoit, en effet, qu'il soit nécessaire de prendre plus de précautions pour un échange que pour une vente ; car il n'est pas possible, dans ce dernier cas, d'appeler des enchérisseurs, et il faut apprécier la valeur de la chose donnée et celle de la chose reçue. Il arrive quelquefois que des ordonnances royales autorisent des

(1) Les échanges et les partages entre l'Etat et les particuliers, ainsi que les actes d'acquisition à son profit, sont enregistrés gratis. Loi du 22 frim. an VII, art. 70, § 3.

échanges, mais ce n'est que provisoirement; le contrat ne peut être définitif qu'autant qu'il est approuvé par une loi (1). L'échange est un contrat qui a un caractère d'intérêt privé; et comme il n'existe aucune loi spéciale qui attribue compétence à l'autorité administrative pour en interpréter les clauses, cette interprétation appartient aux tribunaux ordinaires, bien que le contrat ait été ratifié par une loi; car la loi n'a ratifié le contrat qu'avec le sens que les parties ont entendu lui donner, sens qu'il appartient aux tribunaux d'interpréter. (Arrêts du Conseil, 6 novembre 1822; de la Cour de cassation, 19 février 1840.) (2).

734. Lorsque des objets mobiliers appartenant à l'État sont susceptibles d'être vendus, la vente en est faite aux enchères, avec le concours de la régie des domaines, et le produit en est versé dans le trésor public et porté en recette au chapitre des produits divers de l'exercice courant. (Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 3.)

735. L'État, en matière domaniale, est soumis comme les particuliers à la juridiction des tribunaux ordinaires; sauf ce qui est relatif aux domaines nationaux, dont le contentieux est, comme nous l'avons déjà dit, attribué aux conseils de préfecture par la loi du 28 pluv. an VIII, art. 4. (*V.* arrêt du Cons. du 5 nov. 1823.) Les actions de l'État ont été successivement exercées depuis 1789 par le procureur général syndic du département, aux termes de la loi du 28 octobre 1790, et par *le président de l'administration départementale*,

(1) *V.* le cas exceptionnel de l'échange prévu par l'art. 4 de la loi du 20 mai 1836, n° 727.

(2) Une décision qui paraît contraire a été rendue par le Conseil d'État le 12 juillet 1836; mais elle repose sur les art. 42 et 66 du décret du 1er mars 1808, 5 du décret du 4 mai 1809, relatifs aux échanges de biens dépendants du domaine extraordinaire.

qui, sous l'empire de la loi du 14 frim. an II, remplaça le procureur général syndic. La loi du 19 ventôse an IV chargea plus tard de l'exercice des actions de la république le commissaire du directoire exécutif près l'administration départementale. Depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, ces actions sont exercées par les *préfets ;* c'est à leur hôtel que doit être remise l'assignation lorsque le domaine est attaqué (1). Cependant la Cour de cassation admet que l'administration des domaines peut intenter les actions relatives au recouvrement des créances non contestées, mais que le préfet seul peut agir quand il s'agit du fond même du droit (2). Elle reconnait aussi que la caisse d'amortissement a qualité, concurremment avec les préfets, pour défendre aux actions relatives aux immeubles qui font partie de sa dotation (3). Une ordonnance du 6 mai 1838 exige et règle le concours des directeurs des domaines dans l'exercice des actions domaniales.

736. Aucune action judiciaire sur une question de propriété domaniale n'est intentée au nom de l'État qu'au préalable il n'ait été remis par le directeur des domaines au préfet du département où les biens sont situés, un mémoire énonciatif de la demande avec les pièces à l'appui. Une copie de ce mémoire est adressée par le préfet aux parties intéressées, avec invitation de faire connaître leur réponse dans le délai d'un mois ; passé ce délai, le préfet statue par forme d'avis lors même que la réponse des parties ne lui serait point encore parvenue ; il remet dans la huitaine une expé-

(1) C. pr. civ., 69 et 70.

(2) Loi du 19 août 1791, art. 3 et 4 ; Cour cass., 6 août 1828.

(3) Cour de cass., 26 juin 1829. Il faut observer que ces règles ne s'appliquent qu'en matière *domaniale* proprement dite. Le *trésor* est représenté par un *agent judiciaire*, et les différentes administrations des contributions, de l'enregistrement et des douanes, agissent par leurs directeurs.

dition de son avis au directeur des domaines, qui la transmet dans le même délai à son administration avec les observations dont l'avis lui paraît susceptible. Si le préfet a jugé que les droits de l'État sont de nature à prévaloir devant les tribunaux, il engage l'instance judiciaire sans avoir besoin d'attendre l'autorisation du ministre des finances, et il en informe préalablement les parties en leur transmettant une copie de son arrêté. Lorsque le préfet au contraire émet un avis favorable aux adversaires de l'État, il ne leur en donne pas connaissance, mais il en adresse dans la huitaine une expédition au ministre des finances, qui, après avoir consulté l'administration des domaines, approuve ou rejette cet avis. L'instance est introduite dans l'intérêt de l'État par une assignation donnée à la requête du préfet, poursuite et diligence de l'administration des domaines (1).

La remise du mémoire au préfet, sa communication aux parties, la réponse même que celles-ci feraient, ne peuvent avoir pour effet d'interrompre la prescription dans l'intérêt de l'État. Ainsi, lorsque la prochaine expiration du délai de prescription ne permet pas d'attendre l'accomplissement de toutes ces formalités, il est nécessaire de notifier aux parties un exploit d'ajournement (2).

737. Les demandes intéressant l'État sont dispensées du préliminaire de conciliation (3). Cette formalité ne pourrait amener aucun résultat, l'intérêt public ne permettant pas de confier, d'une manière générale, à ceux qui représentent le domaine, le droit de transiger en son nom; mais la loi du 28 octobre 1790, t. 3,

(1) Instruct. du 9 août 1834, art. 1, 3, 4, 5 et 6.
(2) Instruct. du 9 août 1834.
(3) Code de proc. civ., art. 49, § 1.

article 15, a prescrit une formalité préalable à toute demande formée contre l'État, formalité qui a pour but d'éviter qu'il ne se jette dans un procès injuste et ruineux. « Il ne pourra être exercé aucune action, dit l'art. 15, contre ledit *procureur général syndic*, en sadite qualité, par qui que ce soit, sans qu'au préalable on ne se soit pourvu par simple mémoire, d'abord au *directoire* de district pour donner un avis, ensuite au *directoire du département* pour donner une décision, aussi à peine de nullité. »

Les changements dans l'organisation administrative qui sont survenus depuis la loi du 28 octobre 1790, ont fait naître quelques doutes sur la question de savoir si les préfets devaient se soumettre aux avis des conseils de préfecture, comme remplaçant les directoires exécutifs, lorsqu'il s'agit d'agir au nom de l'État soit en demandant soit en défendant. Le Conseil d'État, saisi de la question, a répondu le 28 août 1823 : que, dans l'exercice des actions judiciaires que la loi leur confie, les préfets doivent se conformer aux instructions qu'ils reçoivent du gouvernement, et que les conseils de préfecture ne peuvent sous aucun rapport connaître de ces actions; que le mémoire prescrit par la loi du 28 octobre 1790 doit être adressé non au conseil de préfecture, mais au préfet, qui statue dans le délai fixé. Un arrêt de la Cour de cassation du 9 avril 1834 a jugé conformément à cette doctrine, qui est fondée sur ce que, d'après la législation du 28 pluviôse an VIII, le préfet est revêtu de toutes les attributions de l'administration active, réparties autrefois entre *le procureur général syndic* et *le directoire*.

738. Il ne faut pas que le cours de la justice puisse être suspendu par les lenteurs de l'administration. Lorsqu'il s'est écoulé un mois depuis la remise du mémoire

et des pièces, il est permis de se pourvoir devant les tribunaux, qui peuvent alors connaître de l'affaire. Il ne faut pas non plus que ce délai nuise au demandeur en l'empêchant, par exemple, d'interrompre une prescription qui est sur le point de s'accomplir. La remise du mémoire produit ici le même effet que la demande en justice, ou la citation en conciliation ; elle interrompt la prescription ; et, bien que la loi de 1790 ne le dise pas, nous pensons, par analogie, qu'elle doit aussi faire courir les intérêts, et servir de point de départ pour la restitution des fruits en cas de condamnation de l'État. (Art. 57 du Code de procéd. civile.)

Un arrêt de la Cour de cassation en date du 23 décembre 1840 condamne la doctrine que nous venons d'émettre, et décide que la loi du 28 octobre 1790 n'a attaché exceptionnellement à la remise du mémoire que l'effet d'interrompre la prescription ; que, loin d'assimiler, quant au surplus, le dépôt de ce mémoire à la demande judiciaire, elle l'en distingue soigneusement en déclarant que cette demande pourra être formée un mois après ladite remise. La Cour de cassation paraît supposer ici que la demande en justice peut seule faire courir les intérêts, ce qui est contraire à l'art. 57 du Code de procédure civile, qui donne cet effet à la *citation en conciliation*. Or le dépôt du mémoire remplace ici le préliminaire de conciliation ; il produit le même effet que lui, puisqu'aux termes de la loi du 28 octobre 1790, il interrompt la prescription. Par une conséquence forcée, il doit aussi faire courir les intérêts ; car, à partir du moment où la prescription est interrompue, l'État, s'il perd son procès, est possesseur de *mauvaise foi ;* or tout possesseur de mauvaise foi doit restituer les fruits, aux termes des art. 549 et 550 du Code civil. En un mot, nous pensons qu'il

n'est pas possible de distinguer entre les effets produits par la connaissance donnée à l'État du vice de sa possession; qu'il ne peut être à la fois, dans le même temps et pour la même chose, possesseur de mauvaise foi ne pouvant pas prescrire, et possesseur de bonne foi gagnant les fruits. Mais, pour compléter l'assimilation du dépôt du mémoire avec la citation en conciliation, il faut décider que la prescription ne sera interrompue, et que les intérêts ne courront, qu'autant que la demande en justice aura été formée dans le mois à partir de l'expiration du délai pendant lequel le demandeur n'a pu agir. (C. pr. civ. 57.) La date du dépôt est déterminée par l'enregistrement du mémoire et des pièces justificatives, fait au sécrétariat de la préfecture, et par le récépissé délivré par le secrétaire (1).

La loi n'a pas prescrit de formes particulières au mémoire qui doit être déposé à la préfecture par le demandeur. On en conclut qu'on peut y suppléer par des équivalents, et notamment que la signification de l'exploit contenant copie des titres sur lesquels est fondée la demande, avec invitation au préfet de reconnaître les droits du demandeur, satisfait à la loi (2); qu'il suffit qu'une commune ait obtenu du conseil de préfecture l'autorisation de plaider contre l'État, pour qu'elle soit dispensée du dépôt du mémoire (3). Nous pensons qu'on ne peut admettre d'équivalent au mémoire sans violer la lettre et l'esprit de la loi : sa lettre, car elle dit formellement qu'on devra se pourvoir par un *mémoire*, ce qui indique un acte spécial distinct de l'exploit, auquel il doit être antérieur; son esprit, car les avantages que doit produire

(1) Loi du 23 oct. 1790, tit. 3, art. 15.
(2) Arrêt de la Cour de cass. du 9 avril 1834.
(3) Cour royale de Paris, 2 juill. 1836; Cour de cass., 14 juin 1832.

le mémoire qui frappe l'attention du préfet et l'oblige à étudier la question d'une manière toute particulière, disparaîtraient bien vite si l'on pouvait s'en passer toutes les fois que le préfet a pu avoir directement ou indirectement connaissance de la demande ou de ses motifs; il est évident que d'analogie en analogie l'interprétation anéantirait la disposition protectrice de la loi.

739. La loi de 1790 prescrit le dépôt du mémoire à *peine de nullité*: cette nullité peut-elle être invoquée en tout état de cause, ou bien est-elle couverte par le silence du préfet lorsqu'il a défendu au fond? Pour la première opinion, l'on peut dire que le dépôt du mémoire est une formalité d'ordre public qui intéresse l'Etat, et à l'observation de laquelle le préfet ne peut renoncer; que par conséquent la nullité à laquelle elle donne lieu peut être invoquée par lui-même devant la Cour de cassation. Mais, en étudiant de près la question, on est conduit à adopter la solution opposée. En effet, si la formalité dont il s'agit intéresse l'État, c'est parce qu'elle lui donne les moyens d'éviter un procès dont l'issue lui serait défavorable: or, lorsque le préfet, au lieu d'opposer la nullité *in limine litis*, a défendu au fond, il a montré par là qu'il était suffisamment instruit des moyens du demandeur, et qu'il ne les considérait pas comme étant de nature à entraîner la condamnation de l'État; le but de la loi est donc parfaitement rempli, de l'aveu même du préfet. Le préfet est ici le mandataire de l'État; quelles que soient les obligations dont il est tenu vis-à-vis de l'administration, l'inexécution de ces obligations ne peut être opposée aux tiers qui plaident contre lui. Si, par son silence prolongé pendant un mois à partir du dépôt du mémoire, il donne le droit de plaider valablement

contre l'État, à plus forte raison le même effet peut-il être produit par la déclaration implicite qu'il fait avant l'expiration de ce délai. La Cour de cassation a jugé en ce sens par un arrêt en date du 4 août 1835; la Cour royale de Paris a adopté cette jurisprudence par un arrêt du 2 juillet 1836.

740. D'après la loi du 19 nivôse an IV et l'arrêté du 10 thermidor suivant, dans toutes les affaires portées devant les tribunaux dans lesquelles l'État est partie, le préfet adresse au procureur du roi un mémoire contenant les moyens de défense ou d'attaque de l'État. Le procureur du roi peut lire à l'audience le mémoire qui lui a été adressé; et, soit qu'il le lise ou non, il propose tels moyens et prend telles conclusions que la nature de l'affaire lui paraît exiger. (C. proc. civ. 83, n° 1.)

En l'an IV il n'existait pas *d'avoués;* ces officiers ministériels ayant été rétablis, et leur ministère ayant été exigé d'une manière générale par l'art. 94 de la loi du 27 ventôse an VIII, et plus tard par l'article 1041 du Code de procédure civile, on a élevé la question de savoir si l'obligation imposée par la loi nouvelle ne s'appliquait pas aussi bien à l'État qu'aux simples particuliers. Un arrêt de cassation du 16 messidor an X a décidé la négative; et, depuis la publication du Code de procédure civile, deux arrêts de Cour royale (1) ont adopté la même jurisprudence, qui ne paraît pas douteuse aujourd'hui. Mais le préfet peut constituer un avoué et choisir un avocat, quoique le ministère public soit chargé de la défense de l'État (2).

Lorsque les questions domaniales arrivent devant la Cour de cassation, l'État n'est plus représenté par le

(1) Cour royale de Rennes, 6 déc. 1819, 10 août 1820.
(2) Instr. du 9 août 1831.

préfet, mais par le ministre des finances. L'article 16 du règlement de 1738 autorisait l'admission des requêtes du domaine au delà des délais ordinaires fixés pour le pourvoi en cassation. Cette exception n'a point été reproduite dans la législation nouvelle, et un décret de la Convention du 29 pluviôse an III a annulé un arrêt de la Cour de cassation qui l'avait admise.

741. Par une exception dont les motifs sont facilement compris, lorsque l'affaire était de nature à être portée devant le conseil de préfecture, l'État était représenté par le directeur des domaines du département. Cependant un arrêt du Conseil du 23 décembre 1835 a décidé que le préfet avait seul le droit de représenter l'Etat en matière domaniale. Nous ne pouvons adopter cette jurisprudence, de laquelle il résulterait que le préfet se trouverait en instance devant un tribunal administratif dont il est le président. Nous croyons que l'art. 69, § 1, Code de procédure civile, qui désigne le préfet comme représentant de l'État, ne statue que pour les instances portées devant l'autorité judiciaire. Un arrêt du Conseil du 11 avril 1835 décide implicitement que l'État a été valablement représenté devant le conseil de préfecture par le directeur des domaines. Telle est aussi l'opinion de M. de Cormenin, 5e édition, tome II, Appendice, page 88. L'administration générale est représentée devant le Conseil d'État par le ministre des finances ou par un avocat au Conseil.

742. L'exécution des condamnations prononcées contre l'État ne peut être poursuivie dans la forme prescrite par le Code de procédure civile pour l'exécution des condamnations prononcées contre des particuliers, c'est-à-dire par les voies ordinaires de saisie. L'État, en effet, est toujours solvable ; mais, d'un autre côté, il n'a pas toujours immédiatement à sa disposi-

tion les moyens de satisfaire ses créanciers. Si l'on pouvait saisir les immeubles, les meubles ou l'argent qui lui appartiennent, comme cela peut se faire à l'égard des simples particuliers, on courrait le risque de désorganiser le service public auquel ces objets sont consacrés. Ceux qui ont obtenu une condamnation contre l'État doivent donc se pourvoir devant l'administration, qui en procure l'exécution par les moyens qui lui sont propres.

CHAPITRE III.

PARTIES DU DOMAINE DE L'ÉTAT RÉGIES PAR DES LOIS SPÉCIALES.

SECTION Ire. — DU DOMAINE DE LA COURONNE.

SOMMAIRE.

743. *Ce qu'on doit entendre par* domaine de la couronne *et* liste civile.
744. *Inaliénabilité des biens de la liste civile. — Conséquences.*
745. *Exception à l'inaliénabilité des biens de la liste civile.*
746. *Les biens du domaine de la couronne sont affranchis des impôts généraux, mais non des impositions locales.*
747. *Droits et obligations du Roi par rapport au domaine de la couronne.*
748. *Règles particulières aux forêts de la couronne.*
749. *Administration des biens de la liste civile. — Exercice des actions judiciaires qui la concernent.*
750. *Du domaine privé. — Abrogation du principe de dévolution au domaine de l'État.*
751. *Exception au droit commun quant à la quotité disponible des biens du domaine privé.*
752. *Les acquisitions faites par le Roi sont présumées accroître au domaine privé.*
753. *Par qui est représenté le domaine privé en justice?*
754. *Contentieux et compétence.*

743. Nous avons dit, n° 705, que l'Assemblée constituante, pour faire cesser la confusion qui existait autrefois, avait créé un *domaine de la couronne* distinct du *domaine national.* Les biens attribués au Roi pour soutenir la splendeur du trône reçoivent aussi le nom de *liste civile*, emprunté au droit public anglais. Blakstone, dans son *Commentaire sur les lois anglaises*, liv. 1, ch. 8, nous en fait connaître l'étymologie. En 1688, le Parlement anglais s'étant chargé de pourvoir par des subsides annuels à la défense du royaume, donna au Roi, en échange des propriétés royales et des droits féodaux, une somme fixe, destinée à subvenir aux *dépenses civiles*, c'est-à-dire aux dépenses non *militaires* ni *ecclésiastiques ;* c'était une sorte d'abonnement que le Parlement faisait avec le Roi. La liste de ces dépenses, d'après la destination qui leur était donnée, reçut le nom de *liste civile.* Chez nous, ces mots désignent le revenu qui est attribué au Roi, et dont il a la libre disposition. On a conservé le nom de *domaine privé* aux biens que le Roi acquiert et possède comme un simple particulier. Il existe sur la liste civile et sur le domaine privé des règles qu'il est important de faire connaître.

Aux termes de l'article 19 de la Charte, la liste civile est fixée, pour toute la durée d'un règne, par la première législature assemblée depuis l'avénement du Roi. C'est la loi du 2 mars 1832 qui a déterminé la liste civile du Roi régnant : elle se compose d'une dotation immobilière et mobilière qui constitue le *domaine de la couronne* proprement dit, et d'une somme annuelle payée par le trésor public. On peut voir l'énumération des immeubles et des meubles dans les articles 2, 3, 4, 5, 7. La somme annuelle est de douze millions, qui sont payés par douzième, de mois

en mois (1). L'héritier de la couronne reçoit, sur les fonds du trésor, une somme annuelle d'un million ; en cas de décès du Roi, il est attribué un douaire à la Reine survivante, et, en cas d'insuffisance du domaine privé, il doit être accordé une dotation aux fils puînés et aux filles du Roi. (Loi du 2 mars 1832, articles 2 à 7, 17 à 21.)

744. Les biens meubles et immeubles qui composent la liste civile, ayant une destination d'utilité générale, sont inaliénables et imprescriptibles, à la différence des autres biens de l'État. (Cod. civ., 2227.) En conséquence, ils ne peuvent être ni donnés, ni vendus, ni engagés, ni grevés d'hypothèques, soit par la nation, qui continue à en être propriétaire, soit par le Roi, qui en a la jouissance. (L. du 2 mars 1838, 8, 10, 26, 29.) (2). Par la même raison, ils ne peuvent être grevés du payement des dettes du Roi, ni poursuivis par ses créanciers. Enfin, les *deniers* mêmes *de la liste civile* (ce qui comprend aussi bien les revenus des immeubles que la somme payée par le trésor public) sont insaisissables : ces revenus n'étant attribués au Roi que parce qu'ils lui sont nécessaires, il ne fallait pas qu'ils pus-

(1) La liste civile de Louis XVI avait été fixée à 25 millions, et le douaire de la reine à 4 millions. (Loi du 26 mai-1er juin 1791.) Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII adopta le chiffre de la loi de 1791 (art. 15) ; mais le sénatus-consulte du 30 janvier 1810 créa le domaine de la couronne, le domaine extraordinaire, le domaine privé, etc. Les lois des 8 novembre 1814 et 15 janvier 1815 adoptèrent aussi le chiffre de 25 millions pour les listes de Louis XVIII et de Charles X.

(2) La Cour de cassation a décidé le 10 août 1841 que le principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des biens de la couronne s'appliquait aux meubles tels que les diamants, pierreries, statues, tableaux, etc., lesquels peuvent en conséquence être revendiqués en tout temps entre les mains de ceux qui les détiennent, alors même qu'ils les auraient achetés dans une vente publique. Il n'y a d'exception que pour les meubles susceptibles de dépérissement, et qui, aux termes des articles 6 et 8 de la loi du 2 mars 1832, sont estimés et peuvent être aliénés.

sent être détournés, par des créanciers, de l'usage auquel ils sont destinés. Ceux-ci, d'ailleurs, sont prévenus par la loi; ils doivent savoir qu'ils n'ont de recours à exercer que sur les biens du domaine privé.

745. Deux exceptions ont été apportées au principe de l'inaliénabilité : la première permet d'aliéner, sous la condition de remplacement, les objets mobiliers susceptibles de dépérissement dont il a été fait inventaire avec estimation; la seconde est relative à l'échange des biens de la couronne, échange qui peut avoir lieu moyennant une loi. Dans l'un et dans l'autre cas, il n'y a pas diminution du domaine, mais seulement substitution d'une chose à une autre chose de même valeur. (*Id.*, 6, 8, 9.) *Voir*, pour la forme et les conditions de l'échange, le décret du 12 mars 1812.

746. Enfin, les biens composant le domaine de la couronne ne sont pas soumis à l'impôt; s'il en était autrement, la liste civile ne serait pas en réalité ce qu'elle semblerait être d'après la loi, puisque le trésor public, auquel profite l'impôt, retirerait d'une main ce qu'il donnerait de l'autre. Mais ce qui est vrai à l'égard de l'impôt qui entre dans les caisses du trésor, ne l'est plus à l'égard des charges établies au profit des communes et des départements : ces charges pèsent exclusivement sur les propriétés du département ou de la commune, en proportion de leur valeur; si les domaines de la liste civile en étaient exempts, ceux des particuliers les supporteraient en entier; de telle sorte que quelques individus seraient grevés outre mesure dans un intérêt qui ne serait pas celui de la localité. Aussi, dans ce cas, les biens de la liste civile sont-ils portés sur les rôles, pour leurs revenus estimatifs, de la même manière que les propriétés privées. (*Id.*, 13.)

747. Le Roi jouit, à l'égard des biens de la liste civile, de tous les droits d'un usufruitier; par conséquent il est soumis à toutes les charges que lui impose ce titre, et il doit se conformer aux dispositions du droit commun, excepté dans le cas où la loi du 2 mars 1832 y a dérogé d'une manière formelle. (*Id.*, 15; *v.* C. civ., l. 2, t. 3.) Ainsi, par extension aux droits de l'usufruitier ordinaire, le Roi peut faire aux palais, bâtiments et domaines de la couronne, tous les changements, additions ou démolitions qu'il juge utiles à leur conservation et à leur embellissement. (Dérog. à l'art. 578 du Cod. civil.) Il n'est pas tenu de fournir caution (dérog. à l'art. 601, *id.*), mais il doit y avoir un état des immeubles et un inventaire des meubles. Il peut faire des baux de 18 années. L'usufruitier ordinaire ne peut en faire d'aussi longs. (*Voir* art. 595, 1429, 1430, 1518 du Cod. civ.) Mais, comme dans le cas d'un usufruit ordinaire, les baux ne peuvent être renouvelés plus de trois ans avant leur expiration; et nous pensons qu'on doit appliquer aux baux excessifs et aux baux anticipés les dispositions des articles 1429, 1430 du Code civil, auxquels on se référait d'une manière générale dans le projet de loi. (L. 2 mars 1832, 6, 11 14 et 16.)

748. Les forêts de la couronne sont assujetties à un aménagement régulier, et sont soumises au régime forestier. Cependant il faut observer que les coupes extraordinaires qui peuvent avoir lieu dans les forêts de l'État en vertu d'une ordonnance (art. 15 et 16 du Code forestier), ne peuvent être faites dans celles de la couronne qu'en vertu d'une loi. (*Id.*, 12; Code forestier, 1.) Cette exception a été motivée, dans la discussion, sur ce que, le domaine de la couronne n'étant dans les attributions d'aucun ministre, personne

n'aurait été responsable de l'ordonnance. L'augmentation des droits a entraîné aussi une augmentation des charges; ainsi les réparations *de toute nature* des meubles et immeubles de la couronne sont à la charge de la liste civile. (L. 2 mars 1832, 15. Dérog. à l'art. 605 du Cod. civ.)

749. La liste civile est administrée par un intendant qui la représente dans toutes les affaires et dans tous les procès; c'est lui qui intente les actions, c'est contre lui qu'elles sont intentées. (*Id.*, 27.) Les biens de la couronne continuant, malgré la destination temporaire qui leur a été donnée, à faire partie des domaines de l'État, un avis du Conseil d'État, en date du 13 février 1808, a rendu communes aux comptables de ces biens les dispositions des art. 2098, 2121 du Code civil, et celles de la loi du 5 septembre 1807, concernant le privilége du trésor royal sur les biens des comptables.

Celui qui intente une action relative à la dotation immobilière de la couronne doit-il observer la formalité préalable imposée à ceux qui intentent une action contre le domaine de l'État, c'est-à-dire faire précéder sa demande du dépôt d'un mémoire contenant l'exposé de ses moyens et des pièces à l'appui? Il faut distinguer si les actions sont relatives à la jouissance ou à la propriété des biens. Dans le dernier cas, nous pensons que le dépôt doit avoir lieu; car les biens du domaine de la couronne n'ont pas cessé de faire partie du domaine de l'État, quoiqu'ils aient reçu une affectation spéciale. C'est pour ce motif que l'art. 15 de la loi du 15 mars 1791 veut que les actions relatives aux biens du domaine de l'État dont le Roi a la jouissance, quoiqu'elles soient intentées ou soutenues par l'intendant de la liste civile, soient notifiées au directoire du département lorsqu'elles intéressent la propriété, et que le procès

soit jugé en présence du procureur général syndic (aujourd'hui du préfet), qui est tenu d'intervenir. Il est vrai que le sénatus-consulte du 30 janvier 1810 n'exige plus ni la notification au préfet, ni l'intervention de ce magistrat; c'est que ce sénatus-consulte était fondé sur le principe d'une attribution complète et perpétuelle des biens au domaine de la couronne; dès lors il était inutile de faire intervenir l'État, qui n'était plus propriétaire. La loi de 1832 est revenue aux anciens principes, et ne considère plus le domaine de la couronne que comme une portion du domaine de l'État, dont le Roi a la jouissance. Par conséquent on doit observer, quand il s'agit de la propriété, toutes les règles prescrites dans l'intérêt de l'État. Mais, comme les actions sont soutenues par l'intendant du domaine et non par le préfet, nous pensons que c'est à ce premier fonctionnaire que doit être adressé le mémoire, et que celui-ci devra en donner connaissance au préfet.

750. Les biens acquis par le Roi constituent son *domaine privé*, dont nous ne parlons ici que pour expliquer d'une manière complète la loi du 2 mars 1832, et pour signaler une importante innovation introduite par elle dans notre droit public.

Il était de principe dans l'ancienne monarchie que le domaine privé du Roi qui arrivait au trône fit dévolution au domaine de l'État : c'était une conséquence de la confusion qui existait alors entre le domaine de l'État et le domaine de la couronne; confusion toute à l'avantage du prince, qui disposait du domaine de l'État comme du sien propre, et le transmettait avec le trône à son héritier. On ne manquait pas de fictions de droit pour expliquer cette coutume : on disait que le Roi éprouvait en arrivant au trône un change-

ment d'état; que sa personne privée disparaissait pour faire place à sa personne publique, laquelle, s'identifiant avec l'État, ne faisait plus qu'un avec lui. « L'élévation » du prince sur le trône est une consécration de sa » personne, disait l'avocat général de la Guesle; *un* » *mariage* par l'effet duquel sa personne privée, » éteinte et confondue dans la personne publique dont » il est revêtu, n'a plus d'existence que dans l'ordre » physique, et n'en a plus aucune dans l'ordre de la » loi. » Lorsque le Roi mourait, les biens qu'il avait acquis depuis son avénement au trône, et qui formaient un nouveau domaine privé, se réunissaient aussi au domaine de l'État, car la personne privée, n'existant plus depuis l'avénement au trône, ne pouvait pas laisser de succession; enfin, dans les deux cas, il y avait confusion du passif aussi bien que de l'actif, et les dettes particulières du prince tombaient à la charge du trésor public.

Henri IV, à son avénement au trône, rendit des lettres patentes qui avaient pour but d'empêcher la réunion de ses possessions privées au domaine de la couronne; mais le Parlement de Paris, réuni à Tours, refusa de les enregistrer. Deux fois des lettres de jussion lui furent envoyées; deux fois le Parlement résista à l'introduction du nouveau principe, et rendit arrêt portant refus d'enregistrement. Henri IV fut obligé de céder; par son édit du mois de juillet 1607, il révoqua les lettres patentes, et reconnut que l'union de ses biens au domaine de la couronne avait eu lieu de plein droit au moment de son avénement au trône. Le principe de l'ancienne monarchie fut tant bien que mal adapté au système constitutionnel par la loi du 8 nov. 1814, relative à la liste civile de Louis XVIII; mais tout ce qui le motivait et le rendait sans danger n'exis-

tait plus. Le régime constitutionnel avait séparé les intérêts pécuniaires du Roi de ceux de l'État, de telle sorte que le domaine privé, en faisant dévolution au domaine public, était perdu pour la famille royale, puisqu'il n'augmentait pas nécessairement la liste civile. Il devait résulter de cet état de choses que le détenteur à titre précaire de ce domaine s'efforcerait d'en tirer le meilleur parti possible, soit en l'aliénant réellement pour substituer de l'argent à des immeubles ou pour faire des actes de libéralité, soit en l'aliénant fictivement pour s'en conserver indirectement la jouissance, soit enfin en le grevant de dettes au delà de sa valeur. Dans tous ces cas, il y avait chance de perte pour l'État et pour les créanciers du prince. L'affaire Desgraviers, dans laquelle un créancier personnel du Roi avait été renvoyé à se pourvoir devant l'État, qui le payait en lui opposant une déchéance, avait depuis longtemps appelé l'attention publique sur ce point; la loi du 2 mars 1832 a fait cesser avec raison cette dérogation au droit commun, qui était en contradiction avec nos lois et nos mœurs. (Art. 22, 23, 24.) Aujourd'hui le domaine privé reste toujours distinct et séparé du domaine de l'État; il est assujetti, sauf une seule exception, à toutes les lois régissant les autres propriétés : ainsi les immeubles qui le composent sont cadastrés et imposés, ils sont susceptibles de prescription, ils peuvent être hypothéqués aux créanciers du Roi, qui ont le droit de les faire saisir et de les faire vendre en cas de non-payement. (L. 2 mars 1832, 22, 24, 26, 28.)

751. Toutefois, comme nous l'annoncions tout à l'heure, la loi, dans son article 23, fait au droit commun une dérogation importante. Cet article porte que le Roi peut disposer de son domaine privé, soit par acte entre-vifs, soit par testament, sans être assujetti aux

règles du Code civil qui limitent la quotité disponible (1). Un orateur, expliquant cette disposition, a dit à la Chambre des Députés que, si le principe d'égalité était maintenu, par l'effet du mariage des princesses filles du Roi, une part considérable de ses immeubles pourrait passer à des princes ou souverains étrangers, tandis que les princes français, par leur mariage avec des filles de rois étrangers, ne reçoivent ordinairement, d'après le droit public des autres nations, qu'une dot mobilière. L'article ne dit pas ce que deviendront les biens du Roi, s'il n'en a disposé ni par acte entre-vifs, ni par testament; le projet de loi statuait que dans ce cas il y aurait dévolution à l'État, suivant l'ancien principe. Cette partie du projet a été retranchée sans que les débats expliquent pourquoi; mais on trouve facilement la raison de ce retranchement dans le système adopté par la loi nouvelle; et l'art. 24, qui soumet les biens du domaine privé à toutes les lois qui régissent les autres propriétés, sauf l'exception de l'art. 23, montre suffisamment que, hors ce cas, les biens seront partagés, dans la forme des successions ordinaires, entre les héritiers *ab intestat*.

752. Lorsque le Roi acquiert un immeuble, il peut y avoir du doute sur la question de savoir si cet immeuble est acquis pour le compte de la liste civile ou pour celui du domaine privé : si l'immeuble est acquis pour accroître à la liste civile, il ne devra ni droits d'enregistrement, ni droits de mutation, et il ne payera plus de contributions; tandis qu'il restera assujetti à

(1) Dérog. aux art. 913 et suiv. du Cod. civ.; *quid* des art. 1094 et 1098? La loi de 1832 est conçue d'une manière générale; cependant ses motifs ne paraissent pas applicables au cas de donation entre époux. Il résulterait de l'explication donnée à la Chambre que ce n'est qu'en faveur des enfants que la quotité disponible a été étendue.

toutes ces charges, s'il a été acquis pour le compte du domaine privé. Ce point a été réglé par un avis du Conseil d'Etat du 7 janvier 1820, qui porte en substance que les biens acquis par le Roi, sans déclaration expresse, font partie du domaine privé; que ceux qu'il acquiert pour réunir au domaine de la couronne ne peuvent en faire partie qu'en vertu d'une loi, et que les droits d'enregistrement, de mutation et les contributions sont dus jusqu'à ce que la loi en ordonne la remise.

753. Le domaine privé est représenté par un administrateur qui a les actions actives et passives; de même que l'administrateur de la liste civile, il agit *en son nom;* c'est aussi contre lui, *en son nom*, que les actions sont intentées. (L. 2 mars 1832, 27.) C'est l'application du principe que *le Roi en France peut plaider par procureur,* c'est-à-dire qu'il ne figure pas, même comme mandant, devant les tribunaux, où ses droits sont défendus par une personne désignée par la loi (1). L'art. 69, n° 4, du Code de procédure civile porte que le Roi est assigné, pour ses domaines, en la personne du *procureur du roi* de l'arrondissement; l'art. 14 de la loi du 8 novembre 1814, en confirmant cette disposition, ajoutait que les procureurs du roi et les procureurs généraux seraient tenus de défendre les causes du Roi, soit dans les tribunaux, soit dans les cours. C'était encore une réminiscence de notre ancien droit public, d'après lequel, les intérêts pécuniaires du Roi n'étant autres que ceux de l'Etat, ils devaient être défendus par l'organe du ministère public; mais c'était une disposition qui cessait d'être en harmonie avec le système nouveau, et dont l'application était difficile

(1) Voir *Théorie de la procédure civile*, de M. Boncenne, t. 2, pag. 127 et 230.

dans beaucoup de cas, et dans quelques-uns même impossible. En effet, quand un mineur ou une femme mariée plaidait contre le Roi, les magistrats du ministère public se trouvaient chargés par la loi des intérêts de l'une et de l'autre partie ; et quand la question s'engageait devant un juge de paix ou devant un tribunal de commerce, il n'y avait même pas d'organe du ministère public ; on était donc souvent obligé d'avoir recours à un défenseur autre que celui désigné par la loi. Les justes critiques auxquelles cette double disposition avait donné lieu ont été entendues, et l'art. 27 de notre loi abroge formellement le n° 4 de l'article 69 du Code de procédure civile ainsi que l'article 14 de la loi du 8 novembre 1814. Désormais c'est l'administrateur qui doit être assigné, et cet administrateur doit présenter sa défense comme tout autre citoyen (1).

754. L'article 27 de la loi du 2 mars 1832 porte que les actions intéressant le domaine privé sont instruites et jugées dans les formes ordinaires, sauf la dérogation à l'art. 69 du Code de procédure civile dont il vient d'être question. Cependant l'art. 14 du décret du 11 juin 1806 renvoie au Conseil d'Etat les contestations ou demandes relatives aux marchés passés avec l'intendant de la maison de l'Empereur, aux fournitures et aux travaux faits pour son service personnel ou celui de ses maisons. On distingue, en matière de contentieux administratif, les actions domaniales proprement dites, des actions résultant de marchés faits avec l'Etat : les premières sont de la compétence des tribunaux ordinaires ; les secondes sont renvoyées à la compétence administrative, dans l'intérêt des services publics à l'occasion desquels les contrats ont eu lieu. Le domaine de la cou-

(1) Voir *Répertoire* de Favard, v° liste civile ; les *Observations* de M. Quequet, et la *Théorie de la procédure civile* de M. Boncenne, t. 2, p. 230.

ronne étant consacré à un service public, les actions résultant des marchés contractés pour le service du Roi ou de ses maisons sont rangées par l'art. 14 du décret de 1806 dans la même catégorie que les actions résultant des marchés passés avec des ministres. Mais, comme le domaine privé du Roi est aujourd'hui assimilé aux biens des particuliers, et régi par les mêmes règles, nous pensons que les actions résultant des marchés passés à l'occasion des biens privés doivent être portées devant les tribunaux ordinaires.

SECTION II. — DU DOMAINE MILITAIRE ET DES SERVITUDES QUI S'Y RATTACHENT.

SOMMAIRE.

755. *Ce que comprend le domaine militaire.*
756. *De la rue du rempart.*
757. *De la limite extérieure des fortifications.*
758. *Du rayon de défense.*
759. *Mode de détermination de ces différentes limites. — Compétence.*
760. *Administration du terrain militaire.*
761. *Servitudes qui portent sur les terrains situés dans le rayon de défense :*
    Première zone,
    Deuxième zone,
    Troisième zone.
762. *Exceptions aux règles précédentes.*
763. *Constatation et poursuite des contraventions.*
764. *Jugement des questions de propriété.*
765. *De l'établissement de nouvelles places de guerre ou de nouveaux postes militaires.*
766. *Est-il dû une indemnité pour les servitudes résultant de cet établissement?*

755. Les places de guerre sont défendues par des fortifications construites sur un terrain qui appartient à l'Etat, et qu'on distingue des autres biens du do-

maine public par le nom de *domaine militaire* (1). Nous avons vu précédemment d'après quelles règles exceptionnelles l'État pouvait acquérir la propriété des terrains nécessaires à la confection des fortifications. Mais les ouvrages d'art ne suffisent pas pour défendre les abords d'une place, il faut encore que le terrain soit à découvert jusqu'à une certaine distance du corps de la place, pour que rien ne puisse servir à cacher les dispositions de l'ennemi ou à le mettre à l'abri du feu des batteries qui la protégent, et pour que les mouvements des troupes qui pourraient faire une sortie ne rencontrent pas d'obstacles ; de là des servitudes imposées sur les propriétés qui sont situées dans le *rayon de défense*. Nous allons indiquer en quoi consiste le domaine militaire, quelle est l'étendue du rayon de défense, et quelles sont les modifications apportées au droit commun par la législation spéciale qui régit cette matière.

756. Le *domaine militaire* se compose, en outre du terrain des fortifications, d'un espace libre dans l'intérieur et à l'extérieur de la place. Dans l'intérieur, cet espace, qu'on appelle la *rue du rempart*, doit avoir au

(1) Tous terrains de fortifications des places de guerre ou postes militaires, tels que remparts, parapets, fossés, chemins couverts, esplanades, glacis, ouvrages avancés, terrains vides, canaux, flaques ou étangs dépendants de fortifications, et tous autres objets faisant partie des moyens défensifs des frontières du royaume, tels que lignes, redoutes, batteries, retranchements, digues, écluses, canaux et leurs francs bords, lorsqu'ils accompagnent les lignes défensives ou qu'ils en tiennent lieu, quelque part qu'ils soient situés, soit sur les frontières de terre, soit sur les côtes et dans les îles qui les avoisinent, sont déclarés *propriétés nationales...* (Loi du 8 et 10 juillet 1791, titre 1, art. 13.)

Tous les établissements et logements militaires, ainsi que leurs ameublements et ustensiles, actuellement existants dans lesdits logements et établissements, ou en magasin, soit que ces divers objets appartiennent à l'Etat ou aux ci-devant provinces et aux villes ; tous les terrains et emplacements militaires, tels qu'esplanades, manéges, polygones, etc., dont l'Etat est légitime propriétaire, seront considérés désormais comme propriétés nationales, et confiés en cette qualité au ministre de la guerre, pour en assurer la conservation et l'entretien. (*Id.* titre 4, art. 1.)

moins 4 ou 5 toises de large suivant les circonstances (1). L'article 17 de la loi du 10 juillet 1791 n'ordonne toutefois l'exécution de cette délimitation qu'à l'égard des terrains libres ; il autorise toutes les personnes jouissant de maisons, bâtiments ou clôtures qui excèdent ces limites, à continuer d'en jouir, mais à la charge que, dans le cas de démolition, soit volontaire, soit accidentelle, soit nécessitée par l'état de guerre ou de siége, elles ne pourront, dans la reconstruction, outrepasser les limites fixées au terrain national. Ces personnes reçoivent alors une indemnité pour la portion de terrain dont elles sont expropriées, si toutefois elles fournissent le titre légitime d'une possession antérieure à l'établissement de la rue du rempart (2). En cas de contestation, l'indemnité doit être fixée par le jury, d'après le principe général établi dans la loi du 3 mai 1841.

757. *La limite extérieure* des fortifications s'étend dans la campagne à 20 toises de la crête des parapets des chemins couverts; dans les postes sans chemins couverts, à 15 ou 30 toises, suivant les circonstances, du parement extérieur de la clôture. (L. 10 juill. 1791, 20, 21.)

Les citadelles ont à l'extérieur les mêmes limites que les places dont elles font partie; à l'intérieur, il doit exister entre elles et la ville un espace vide qu'on appelle *esplanade*, et dont l'étendue est déterminée, suivant les localités, par des ordonnances. (Ord. du 1er août 1821, 6.)

Les ouvrages détachés, c'est-à-dire ceux qui sont

(1) L'espace est de *quatre toises*, à partir du talus du rempart, quand il y a un rempart; quand il n'y a qu'un mur de clôture, il est de cinq toises, à partir du mur. (Loi du 10 juill. 1791, art. 15 et 16.) Quelques exceptions sont établies par l'art. 19.

(2) Loi du 10 juill. 1791, art. 17 et 18; ordonn. du 1er août 1821, art. 17.

situés au moins à deux cent cinquante mètres de la place à laquelle ils appartiennent, ont, suivant leur importance, des rayons égaux à ceux des places et des ouvrages qui en dépendent immédiatement, ou à ceux des simples postes militaires (1).

Tout l'espace ainsi déterminé constitue le *terrain militaire* qui appartient à l'Etat, ou dont l'Etat a le droit de poursuivre l'expropriation pour compléter le système de fortifications.

758. Le *rayon de défense* se compose des propriétés privées comprises dans des limites qui varient suivant l'importance de la place. Autour des places de première et de seconde classe on trace trois limites qui ont le même point de départ que celles du terrain militaire. La première limite est à 250 mètres, la seconde à 487, la troisième à 974. Autour des places de troisième classe on ne trace que deux limites, celle de 250 et celle de 974 mètres.

Les *postes militaires* ont deux limites : la première à 250, la seconde à 584 mètres. Les *ouvrages détachés* sont délimités d'après leur assimilation à la place ou au simple poste (2).

759. Les différentes limites dont nous venons de parler sont déterminées par des bornes plantées aux frais de l'État, contradictoirement avec les propriétaires limitrophes (3). Voici, d'après la loi du 17 juillet 1819 et l'ordonnance du 1er août 1821, comment doit

(1) On distingue *les places de guerre* et les simples *postes militaires* : les uns et les autres sont divisés en trois classes, suivant leur importance; ces classifications ont lieu par ordonnance royale. (Loi du 10 juill. 1791, art. 1; loi du 17 juill. 1819, art. 5; ord. du 1er août 1821, art. 5, § 1.)

(2) Loi du 10 juill. 1791, art. 30, 31 et 32; loi du 17 juill. 1819, art. 4; ord. du 1er août 1821, art. 1, 2, 3, 4, 5 et 6.

(3) Loi du 10 juill. 1791, art. 20; ord. du 1er août 1821, art. 14.

s'exécuter cette opération, qui intéresse vivement les propriétaires. L'autorité militaire lève un *plan de circonscription*, et fait un *état descriptif* qui contient, sur toutes les constructions et sur toutes les parcelles qui ne sont pas construites, les détails propres à fixer les droits respectifs de l'État et des particuliers. L'autorité civile n'intervient dans cette opération que comme auxiliaire, et pour donner de simples renseignements. Le dépôt de ces deux pièces est fait à la préfecture, et une publication de l'autorité civile avertit les personnes intéressées du dépôt et du jour où la *vérification* du plan aura lieu.

La vérification est faite en présence du maire, avec chaque propriétaire dûment averti; le procès-verbal contient les différentes déclarations des parties, sous toutes réserves des droits du gouvernement. A la *vérification* succède la *notification* aux parties intéressées de la portion du plan et de l'état descriptif qui les concernent. Elles ont trois mois pour élever des réclamations, auxquelles il est fait droit comme en matière de grande voirie; c'est-à-dire que le conseil de préfecture prononce après une vérification faite sur les lieux par les ingénieurs civils et militaires, en présence des réclamants, qui peuvent se faire assister d'un arpenteur et exiger que toutes leurs observations soient consignées dans le procès-verbal. Le rôle des conseils de préfecture se borne ici à constater l'application des plans levés conformément à la loi. Ce n'est qu'à l'expiration des trois mois sans réclamations, ou après le jugement des réclamations quand il y en a eu, que le bornage est effectué contradictoirement avec les maires et les propriétaires présents ou dûment appelés. Après l'exécution complète de ces opérations, le plan et l'état sont homo-

logués par une ordonnance qui les rend exécutoires (1).

760. *Le terrain militaire* et le *rayon de défense* étant ainsi déterminés d'une manière positive, il faut examiner quelles sont les règles exceptionnelles qui s'appliquent à l'un et à l'autre. Nous avons déjà vu que les constructions existantes dans la *rue du rempart* à l'époque de la promulgation de la loi du 10 juillet 1791, qui a prescrit l'établissement de cette rue, ont pu continuer à subsister, mais sans pouvoir être reconstruites en cas de démolition. L'ordonnance du 1er août 1821 étend la même faveur à celles construites avec permission, mais sous la condition de démolition ; elle permet de les entretenir dans leur état actuel, sans aucun changement dans leurs dimensions extérieures, pourvu que les matériaux employés soient de la même nature que ceux précédemment mis en œuvre, et que l'on se soumette aux différentes obligations prescrites par l'ordonnance (2). Les terrains extérieurs qui sont susceptibles d'être cultivés sont donnés à ferme aux enchères, sous l'obligation, par les preneurs, d'observer le mode de culture qui leur est indiqué, de conserver la forme des fortifications, et de réparer à leurs frais toutes les dégradations qui proviendraient de leur faute ou de celle de leurs agents; ils ne peuvent, sans une autorisation du ministre de la guerre, ni planter des arbres, ni arracher ou élaguer ceux qui sont

(1) Loi du 17 juillet 1819, art. 2, 6, 7, 8 et 9; ord. du 1er août 1821, art. 19, 20, 21, 22, 23 et 24.

(2) Ord. du 1er août 1821, art. 15 à 30. Il faut observer que, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, la confection des plans de circonscription et des états descriptifs, ainsi que les notifications prescrites par l'art. 9 de la loi du 17 juillet 1819, ne sont pas essentielles pour imposer aux particuliers les servitudes militaires dont nous parlerons plus bas, et que ces servitudes existent par le fait seul de l'insertion au *Bulletin des lois* de l'ordonnance et du tableau y annexé, qui crée des places et des postes militaires. (Arrêts du Conseil des 14 juillet 1838 et 6 août 1840.

plantés. Lorsque des opérations nécessaires ont détérioré leurs récoltes, ils ont droit à une indemnité estimée par experts, laquelle se résout en une réduction sur le prix de leur bail. (L. 10 juillet 1791, art. 22 à 27.)

761. Quant aux servitudes qui grèvent les terrains situés dans le rayon de défense, il faut distinguer les différentes *zones* qui divisent ce rayon.

Dans la *première*, qui est la même pour toutes les places de guerre et pour tous les postes, et qui est déterminée d'un côté par les limites du terrain militaire et de l'autre par la ligne parallèle tracée à 250 mètres de la place, il ne peut être élevé aucune construction; on ne peut faire que des clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie, sans pans de bois ni maçonnerie (1).

Dans la *seconde zone*, celle comprise entre les limites de 250 et de 487 mètres, qui n'existe qu'autour des places de première et de seconde classe, on ne peut élever que des constructions et des clôtures en bois et en terre, nues ou crépies seulement en chaux ou en plâtre; mais avec la condition de les démolir immédiatement, et d'enlever les décombres et matériaux, sans indemnité, à la première réquisition de l'autorité militaire, dans le cas où la place déclarée en état de guerre serait menacée d'hostilité (2).

Dans la *troisième zone*, comprise entre la limite de 487 mètres et celle de 974 mètres pour les places de première et de seconde classe, on peut élever toute espèce de constructions et de clôtures; mais on ne peut faire de chemins, chaussées ou levées, ni creuser de fossés, sans que leur position et leur alignement aient

(1) Loi du 10 juillet 1791, art. 31 et 32; loi du 17 juill. 1819, art. 4; ord. du 1er août 1821, art. 1, 25 à 30.

(2) L. 10 j. 1791, art. 31, et 17 juill. 1819, art. 4; ord. du 1er août 1821, art. 2.

été concertés avec l'autorité militaire, et soumis à la décision du Roi. On ne peut faire aucun dépôt de décombres que dans les lieux indiqués par les officiers du génie, à l'exception de ceux qui peuvent servir d'engrais, pourvu qu'on évite de les entasser. Ces dispositions s'appliquent à la seconde, qui est aussi la dernière zone des places de troisième classe et des postes militaires (1).

762. Telle est, à l'égard des servitudes militaires, la rigueur des principes; mais cette rigueur a été adoucie par deux exceptions : la première est relative aux constructions existant dans les deux premières zones antérieurement à la fixation du rayon militaire qui a soumis à la prohibition le terrain sur lequel elles sont élevées ; ces constructions ont pu être conservées et entretenues dans l'état où elles étaient alors, sauf démolition en cas de guerre, avec indemnité quand l'antériorité de la possession est prouvée par titre, mais sans pouvoir être reconstruites (2). La seconde exception est relative à des moulins et autres usines semblables, et même à toute espèce de bâtiments qui ne présenteraient pas d'inconvénients pour la défense. L'autorisation de les construire est accordée par le ministre de la guerre sous les conditions qu'il juge convenable de prescrire, et après que les parties intéressées ont contracté l'engagement de se soumettre aux obligations qui leur sont imposées, et notamment à celle de démolir immédiatement et à leurs frais les constructions autorisées, ou d'en supporter la démolition sans indemnité dans le cas de guerre (3).

763. Dans tous les cas où il existe des contraventions

(1) Loi du 10 juill. 1791, art. 29; ord. du 1er août 1821, art. 3 et 4.
(2) Loi du 17 juill. 1819, art. 4; ord. du 1er août 1821, art. 1 et 47.
(3) Loi du 10 juill. 1791, art. 30; ord. du 1er août 1821, art. 7 à 11.

aux dispositions dont nous venons de parler, elles sont constatées par des gardes du génie dûment assermentés, qui agissent comme officiers de police judiciaire, et rédigent des procès-verbaux qui font foi en justice. La procédure est la même que pour les contraventions en matière de grande voirie : sommation est faite au contrevenant de rétablir les lieux dans leur premier état ; s'il n'obéit point dans le délai fixé, le conseil de préfecture ordonne la démolition des constructions ou la réparation des dommages, et prononce les peines applicables aux contraventions analogues en matière de grande voirie. L'exécution de cet arrêté, quand elle n'est pas volontaire, a lieu à la diligence de l'autorité militaire, en présence du maire et de la partie condamnée (1).

764. Les questions de propriété qui s'élèvent entre le domaine militaire et les particuliers sont de la compétence des tribunaux (2). Les contestations sur la preuve légale de l'antériorité d'existence des constructions situées dans les zones de prohibition à la création ou à l'augmentation de la place ou du poste, ou à la promulgation de la loi du 10 juillet 1791, sont aussi jugées par les tribunaux ordinaires. Mais c'est le conseil de préfecture qui est compétent pour statuer sur la question de savoir si un fort à la proximité duquel des constructions ont été élevées avait, à l'époque de leur confection, une existence légale comme place de guerre. (Arrêt du Conseil, 14 juillet 1838 (3).

(1) Ord. du 1er août 1821, art. 31 à 44.

(2) Si la question est relative à d'anciennes fortifications d'une ville déclarée place de guerre, la contestation de propriété n'empêche pas qu'à partir de l'insertion de l'ordonnance au *Bulletin des lois* les servitudes ne pèsent sur les propriétés voisines. (Arrêt du Conseil du 6 août 1840.)

(3) Ord. du 1er août 1821, art. 73 et 75. La procédure a lieu dans la forme propre aux matières domaniales, sauf cependant que l'instruction du 9 août

765. Toutes les fois qu'une ordonnance du Roi prescrit soit des constructions nouvelles de places de guerre ou postes militaires, soit la suppression ou la démolition de ceux actuellement existants, soit des changements dans le classement et l'étendue des places ou postes, les effets résultant de ces changements ne peuvent être produits que par des ordonnances spéciales publiées et affichées dans les communes intéressées. (Ord. 1er août 1821, 71.)

766. Ici se présente la question de savoir si, lorsqu'une ville est érigée en place de guerre ou en poste militaire, il est dû par l'État une indemnité aux propriétaires dont les terrains se trouvent compris dans les zones de défense, et sont ainsi grevés de servitudes qui en diminuent la valeur? L'indemnité semble être, dans ce cas, une conséquence des principes sur lesquels repose la législation relative à la dépossession pour cause d'utilité publique. Quoique l'expropriation ne soit pas complète, il y a certainement diminution des droits du propriétaire, diminution dont il est juste de le dédommager. Cependant la législation paraît méconnaître les droits des propriétaires : aucune disposition formelle ne leur accorde d'indemnité, et l'ordonnance du 1er août 1821, articles 45 et suiv., ne les comprend pas au nombre de ceux qui ont le droit d'en réclamer. Il a été proposé à la Chambre des Députés, dans la discussion sur la loi du 30 mars 1831, d'accorder des indemnités aux propriétaires de tous les terrains situés dans les zones militaires des places et postes de guerre non compris dans le tableau qui a été annexé à la loi du 10 juillet 1791. Cet amendement a été repoussé, non pas par des moyens tirés du fond, mais par la

1831 (v. p. 780) ne s'applique pas aux instances relatives au domaine militaire dont la loi attribue la conservation au ministre de la guerre.

raison qu'il ne se rattachait pas à la loi en discussion, et qu'il formait une proposition à part qui ne devait être soumise à la Chambre que dans les formes voulues par son règlement. Lors de la discussion de la loi du 3 avril 1841 sur les fortifications de Paris, la question a été examinée. Dans les deux Chambres le principe a été reconnu, mais on a plutôt éludé que résolu la difficulté. Il a été convenu que l'administration acquerrait les propriétés bâties sur lesquelles porteraient les prohibitions, et une bande de terrain de cent mètres de large à droite et à gauche des trente-cinq principales avenues de la capitale dans l'étendue des zones de défense (1). La difficulté reste entière pour les terrains sur lesquels on ne pourra pas élever de constructions.

Il est à regretter que la question n'ait point été résolue législativement. Dans le silence de la loi, on peut s'appuyer sur les principes généraux, sur le décret du 22 janvier 1808 qui accorde une indemnité aux propriétaires riverains d'une rivière déclarée navigable, pour l'établissement du chemin de halage; argumenter par analogie de l'art. 33 de la loi du 8 juillet 1791, qui accorde une indemnité, en cas de démolition, aux propriétaires des maisons qui se trouvent dans les limites des servitudes militaires que cette loi détermine, *lorsqu'à l'époque de leur construction* ces maisons étaient éloignées des crêtes des chemins couverts de la distance prescrite par les ordonnances. Il existe trois arrêts du Conseil des 21 décembre 1825, 15 juin 1832, 7 avril 1835, qui portent que le ministre de la guerre est seul compétent pour prononcer en première instance, et sauf recours au Conseil d'État, sur les demandes en indemnité pour dommages causés aux particuliers par

(1) *V.* le résumé de la discussion dans la Collection des lois de M. Duvergier, année 1841, p. 71, en note.

l'établissement des places fortes et autres moyens défensifs du royaume, excepté quand les demandes en indemnité sont relatives aux expropriations, privations de jouissance ou dommages matériels, parce qu'aux termes de l'art. 15 de la loi du 17 juillet 1819 ces indemnités doivent être réglées par les tribunaux, aujourd'hui par le jury, d'après les lois des 30 mars 1831, 3 mai 1841.

M. Duvergier admet le principe de l'indemnité, et croit avec MM. Caudaveine et Thery que le règlement doit en être fait par la voie ordinaire, c'est-à-dire par le jury (1); telle est aussi notre opinion (*v.* n° 665).

CHAPITRE IV.

SUITE DES DOMAINES DE L'ÉTAT. — DOMAINE FORESTIER.

SOMMAIRE.

767. *Motifs de la législation spéciale sur les forêts.*
768. *Bois soumis au régime forestier.*
769. *Administration forestière.*
770. *Aménagement des bois de l'Etat.*
771. *Adjudication des coupes, glandées, etc. — Compétence.*
772. *Exploitation par les adjudicataires.*
773. *Des affectations.*
774. *Des droits d'usage. — Du cantonnement et du rachat.*
775. *De la délimitation et du bornage des forêts de l'Etat.*
776. *Distance des maisons et fermes des forêts de l'Etat.*
777. *Distance des ateliers à façonner le bois. — Chantiers. — Scieries. — Briqueteries. — Tuileries.*
778. *Police des établissements autorisés.*
779. *Exception à l'obligation d'élaguer les arbres.*

(1) Duvergier, 1841, p. 75.

767. Les forêts qui font partie du domaine ne sont pas régies par les lois ordinaires relatives à l'administration des biens de l'Etat; la cause de cette exception se trouve dans l'importance du bois pour les besoins de la société, et dans la lenteur de sa production. Le chauffage, les usines, les constructions maritimes ou terrestres, occasionnent une consommation continuelle qui finirait par entraîner la destruction presque totale des forêts, si un mode d'exploitation habilement combiné avec de nouveaux semis et de nouvelles plantations n'établissait l'équilibre entre la consommation et la reproduction du bois. La conservation d'une grande quantité de forêts est donc un moyen de pourvoir aux besoins de la société, et de prévenir les dangers auxquels pourrait entraîner l'intérêt personnel des propriétaires; elle offre en outre une ressource précieuse pour les circonstances extraordinaires, en permettant de faire entrer dans le trésor public, soit par la vente des coupes, soit par la vente du fonds, des sommes considérables, sans augmenter les charges des contribuables. Aussi voyons-nous que les lois de la révolution relatives aux biens nationaux ont excepté les forêts des biens dont elles ordonnaient la vente. (Loi du 16 brumaire an v, art. 8.) Ce principe est encore en vigueur; il faut une loi spéciale pour que les forêts du domaine de l'État puissent être vendues.

Une loi du 25 mars 1831 a autorisé l'aliénation des forêts jusqu'à concurrence de *quatre millions* de revenu. Il en reste encore à l'État, malgré cette vente, un million dix-neuf mille cent trente-neuf hectares

soixante-quatre ares, présentant une valeur de 726,993,456 francs (1).

Telle est l'importance que l'on attache à la conservation et à la bonne administration des bois, que la législation spéciale qui les concerne ne statue pas seulement sur les bois de l'État et sur les servitudes auxquelles leur voisinage donne lieu, mais qu'elle apporte des restrictions nombreuses à la jouissance des bois appartenant aux particuliers. L'ordonnance de 1669 et les lois des 29 septembre 1791 et 8 floréal an VIII sont remplacées aujourd'hui par le Code forestier promulgué le 21 mai 1827, et complété par l'ordonnance d'exécution du 1er août de la même année.

Les bois sont divisés en deux classes : ceux qui sont soumis au régime forestier, et ceux qui ne le sont pas.

768. Dans la première classe on range : 1° les bois et forêts qui font partie du domaine de l'État; 2° ceux qui font partie du domaine de la couronne; 3° ceux qui sont possédés à titre d'apanages et de majorats réversibles à l'État; 4° les bois et les forêts des communes et sections de communes; 5° ceux des établissements publics (2); 6° les bois et forêts dans lesquels

(1) De la Fortune publique, par MM. Macarel et Boulatiquier, tome 1, pag. 233.

(2) D'après l'art. 106 du Code forestier, pour indemniser le gouvernement des frais d'administration des bois des communes ou établissements publics, il était ajouté à la contribution foncière établie sur ces bois une somme équivalente aux frais; le montant de cette somme était réglé chaque année par la loi de finances; elle était répartie au marc le franc de la contribution directe, et perçue de la même manière. Ce mode ayant excité de nombreuses réclamations fondées sur les inégalités de charge qui en résultaient, l'art. 5 de la loi des recettes du 25 juin 1841 l'a abrogé, et a décidé qu'il serait payé au trésor, sur les produits tant principaux qu'accessoires de ces bois, cinq centimes par franc en sus du prix principal de leur adjudication ou cession, et que, quant aux produits délivrés en nature, il serait perçu pour le trésor le vingtième de leur valeur, laquelle serait fixée définitivement par le préfet, sur les propositions des agents forestiers et les observations des conseils mu-

l'État, la couronne, les communes ou les établissements publics ont des droits de propriété indivis avec des particuliers. (C. for. 1.)

769. La gestion de cette importante partie du domaine public est confiée à une administration organisée par l'ordonnance du 1er août 1827 et par celle du 5 janvier 1831. L'*administration des forêts* est régie par un directeur, assisté de trois sous-directeurs formant avec lui le conseil d'administration qu'il préside. La France est divisée en trente-deux arrondissements forestiers, administrés par des conservateurs, inspecteurs, sous-inspecteurs, gardes généraux, arpenteurs, gardes à cheval et à pied. Une école forestière est destinée à former des agents instruits, nécessaires pour l'administration des forêts.

770. *L'aménagement* des forêts de l'État, c'est-à-dire le mode de leur exploitation régulière, est réglé pour chaque forêt par une ordonnance royale, et il ne peut être fait aucune coupe extraordinaire qu'en vertu d'une ordonnance spéciale insérée au Bulletin des Lois à peine de nullité des ventes, sauf le recours des adjudicataires, s'il y a lieu, contre les fonctionnaires ou agents qui auraient autorisé ces coupes (1).

771. La vente des coupes des bois de l'État, faite dans l'ordre fixé pour l'aménagement ou en vertu d'une ordonnance spéciale, et la cession de leurs différents produits, ne peuvent avoir lieu que par voie d'adjudication publique, annoncée au moins quinze jours d'avance par des affiches apposées dans le chef-lieu du

ncipaux et des conservateurs. (*V.* pour la mise à exécution de cette disposition l'arrêté du ministre des finances du 14 décembre 1841, et la circulaire du directeur des contributions directes du 22 juillet 1842. Mémorial des perceptions, t. 17, p. 358, et t. 19, p. 161.)

(1) *V.* pour l'organisation, les attributions, etc., les ord. des 1er août 1827, 5 janv. 1831, 9 juillet 1833, 8-15 avril 1839.



département, dans le lieu de la vente, dans la commune de la situation des bois et les communes environnantes; toutes ces formes sont prescrites à peine de nullité de la vente, et d'amendes contre les agents de l'administration et quelquefois même contre les acquéreurs. Le procès-verbal d'adjudication emporte exécution parée et contrainte par corps contre les adjudicataires, leurs associés et cautions, tant pour le prix principal de l'adjudication que pour les accessoires et les frais. Les cautions sont aussi contraignables solidairement, et par les mêmes voies, au payement des dommages, restitutions ou amendes qu'aurait encourus l'adjudicataire. (C. for. 28.) L'art. 21 du Code forestier énumère les individus qui ne peuvent prendre part aux ventes, ni par eux-mêmes, ni par personnes interposées, à peine de nullité, et, suivant les circonstances, d'amende, de prison et de dommages-intérêts. (C. for. 21, 22; C. pén. 412.) Les formalités relatives aux enchères et aux adjudications sont fixées par les art. 23 et suivants du Code forestier, et par les art. 87, 88, 89 et 90 de l'ordonnance du 1er août 1827.

L'article 25 du Code forestier autorisait toute personne reconnue solvable à *surenchérir* d'un cinquième du montant de l'adjudication jusqu'au lendemain midi. Il en résultait que les adjudications se faisaient aux enchères et à l'extinction des feux. (Art. 87 de l'ord. du 1er avril 1827.) Ce système présentait de graves inconvénients; il excluait les adjudications au *rabais* et sur *soumissions cachetées*, fort utiles pour déjouer les coalitions qui entravent quelquefois la liberté des enchères; la crainte d'une surenchère était quelquefois inspirée à l'adjudicataire, pour obtenir de lui des sacrifices qui pouvaient nuire à l'exécution

de ses engagements vis-à-vis le trésor. Par ces motifs, on a remplacé les art. 25 et 26 du Code forestier par deux dispositions portant : 1° que toute adjudication sera définitive du moment où elle sera prononcée, sans que, dans aucun cas, il puisse y avoir lieu à surenchère ; 2° que les divers modes d'adjudications seront déterminés par une ordonnance royale, et qu'elles auront toujours lieu avec publicité et concurrence. (Loi du 4 mai 1837.)

Les tribunaux ordinaires sont juges de toutes les contestations qui peuvent s'élever sur la validité des adjudications des bois de l'État ; telle est la règle générale. (Arrêt du Conseil du 28 février 1828.) Il ne s'agit en effet que d'un contrat ordinaire auquel nous ne pensons pas qu'on doive appliquer les règles exceptionnelles des ventes de biens nationaux ; mais, aux termes de l'art. 20 du Code forestier, les contestations qui peuvent s'élever pendant les opérations de l'adjudication sur la validité de ces opérations ou sur la solvabilité de ceux qui font des offres et des cautions, sont décidées immédiatement par le fonctionnaire qui préside la séance (Cod. forest., art. 20 modifié) (1). Il s'agit, en effet, d'une matière urgente. Le conseil de préfecture est compétent pour prononcer l'annulation du procès-verbal pour défaut de forme, sur la demande de l'administration ou de l'adjudicataire dans le délai d'un mois après la clôture des opérations. (Cod. forest., 50.) Enfin, lorsque l'adjudicataire ne fournit pas les cautions exigées par le cahier des charges dans le délai prescrit, il est déclaré déchu de l'adjudication par le préfet (C. fores. 24).

772. L'exploitation des bois, c'est-à-dire tout ce

(1) Sans appel ni recours à aucune autorité, d'après l'opinion de M. Dupin, Comm. sur l'art. 20.

qui tient à la coupe, à la façon des bois, à leur extraction des ventes, est réglé par le Code forestier, par l'ordonnance du 1er août 1827, et par les actes d'adjudication (1). Il faut remarquer la disposition de l'art. 45 du Code forestier, qui rend les adjudicataires responsables, à partir du permis d'exploiter jusqu'au jour où ils ont obtenu leur décharge, de tous délits forestiers commis dans leurs ventes et à l'ouïe de la cognée (2), si leurs facteurs ou gardes-ventes n'en font leurs rapports à l'agent forestier dans le délai de cinq jours. L'exploitation est suivie d'un réarpentage et d'un récolement destinés à constater si la coupe a été faite dans l'étendue déterminée et conformément à la loi et au cahier des charges. Les adjudicataires et l'administration ont un mois après la clôture des opérations pour demander devant le conseil de préfecture l'annulation du procès-verbal pour défaut de forme ou pour fausse énonciation. (Cod. forest., 47, 48, 49.)

773. Les bois de l'État ont été grevés à diverses époques, soit au profit des communes, soit au profit des particuliers, d'un grand nombre de servitudes qui en diminuaient la valeur, et dont la jouissance donnait lieu à de nombreuses détériorations. Tels sont *les affectations* et *les droits d'usage*.

L'affectation est un droit concédé à titre onéreux ou gratuit à une personne, sous certaines conditions, de prendre annuellement dans une forêt une quantité déterminée de bois pour alimenter une usine créée par elle, droit qui passe à ses successeurs dans le même établissement. Ce droit est distinct du droit d'usage proprement dit, dont nous parlerons plus bas. La plu-

(1) C. for., art. 29 à 47 ; ord. du 1er août 1827, art. 92 à 96.

(2) L'espace appelé *l'ouïe de la cognée* est fixé à la distance de 250 mètres à partir des limites de la coupe. (C. for., 31, § 2.)

part des affectations avaient été faites au mépris des prohibitions légales. Le Code forestier, pour en amener l'abrogation sans trop de secousses, les a d'abord prohibées pour l'avenir, puis il a décidé que toutes celles faites malgré les prohibitions légales, soit à perpétuité, soit sans indication de terme, soit à des termes plus éloignés que le 1er septembre 1837, cesseraient à cette époque d'avoir leur effet, sauf aux concessionnaires à se pourvoir devant les tribunaux dans l'année de la promulgation de la loi pour faire statuer sur la validité de leurs titres : dans le cas où le titre a été reconnu valable par les tribunaux, l'État a encore la faculté d'affranchir les forêts de l'affectation au moyen du *cantonnement*, dont nous parlerons tout à l'heure. Lorsque l'affectation est reconnue valable, et que le roulement de l'usine à laquelle elle se rattache est arrêté pendant deux années consécutives, l'affectation cesse de plein droit, excepté si la suppression est le résultat d'une force majeure dûment constatée (1).

774. *Les droits d'usage* appartiennent ou à des particuliers ou à des communes. On en distingue plusieurs espèces : les principaux sont le *pâturage* ou *pacage*, droit de faire paître le bétail; le *panage* ou *glandée*, droit de mener les porcs dans une forêt pour se nourrir de gland; l'*affouage* (de *focus*, foyer), droit de prendre dans une forêt le bois de chauffage nécessaire aux usagers; le *marronnage*, droit de se faire délivrer des arbres destinés à la réparation et construction des bâtiments. Pour faire cesser les inconvénients auxquels donnait lieu la jouissance de ces différents usages, le Code forestier défend d'en concéder à l'avenir, de quelque nature que ce soit, dans les bois de l'État; il conserve ceux

(1) C. for., art. 58, 59, 60, 61 ; ord. du 1er août 1827, art. 109, 110, 111.

qui, au jour de sa promulgation, étaient reconnus comme fondés, soit par des actes du gouvernement, soit par des jugements ou des arrêts définitifs, ou qui l'ont été depuis à la suite d'instances engagées dans les deux années de cette date par des usagers alors en jouissance (1); mais il autorise le gouvernement à affranchir les forêts de tous ceux qui existent, malgré les usagers.

Le mode d'affranchissement varie suivant la nature des droits; ceux qui consistent dans des usages en bois peuvent être convertis en une portion de la pleine propriété de la forêt. Cette opération, que l'on appelle *cantonnement*, est faite de gré à gré, et, en cas de contestation soit sur l'évaluation du droit d'usage, soit sur l'assiette du cantonnement, il est statué par les tribunaux; l'action en cantonnement appartient au gouvernement, qui l'exerce, lorsqu'il le juge convenable, pour affranchir les bois soit des affectations, soit des usages, mais elle ne peut être exercée par les usagers contre l'État (2).

Les droits de *pâturage*, *panage* et *glandée*, peuvent être rachetés moyennant des indemnités qui sont réglées de gré à gré, ou, en cas de contestation, par les tribunaux, c'est-à-dire par le jury, conformément à la loi du 3 mai 1841; mais ce rachat ne peut se faire dans les lieux où l'exercice du droit de pâturage est devenu

(1) Les réclamations de droits d'usage dans les forêts de l'Etat sont du ressort de l'autorité judiciaire; et les arrêtés d'un conseil de préfecture ou d'un préfet, rendus après le dépôt des pièces, conformément à la loi du 28 ventôse an XI, ne sont que de simples avis, ne faisant point obstacle à ce que les questions de propriété soient portées devant les tribunaux. (Arrêt du Conseil du 7 mars 1838.)

(2) C. for., art. 60, 61, 62 et 63; ord. du 1er août 1827, art. 112, 113, 114 et 115. Pour le mode de jouissance des droits d'usage en bois non rachetés, *voir* art. 79 et suiv. du Code forest., art. 122 et 123 de l'ordonnance du 1er août 1827.

d'une absolue nécessité pour les habitants d'une ou de plusieurs communes. Si cette nécessité est contestée par l'administration forestière, les parties peuvent se pourvoir devant le conseil de préfecture, qui statue après une enquête *de commodo et incommodo*, sauf recours au Conseil d'Etat (1). L'exercice des droits conservés peut toujours être réduit par l'administration suivant la *possibilité* des forêts. On entend par ce mot les ressources que présentent pour le pacage, l'étendue, le genre et la qualité des produits d'une forêt. En cas de contestation sur ce point, il y a lieu à recours au conseil de préfecture et au Conseil d'Etat (2). Enfin les articles 66 et suivants du Code forestier, 118 et suivants de l'ordonnance, tracent des règles de police relatives au mode de jouissance des droits de pacage qui ne peuvent avoir lieu que dans les bois déclarés *défensables* par l'administration forestière. En cas de contestation sur la question de *défensabilité*, il y a recours au conseil de préfecture (3).

775. Le voisinage des forêts emporte, relativement aux fonds voisins, des modifications aux règles ordinaires de la propriété. La délimitation et le bornage entre l'État et les propriétaires voisins des forêts peuvent être demandés et avoir lieu selon les formes du droit commun. Mais si l'État, assigné en bornage, déclare que l'administration forestière doit faire procéder dans les six mois de la demande à la délimitation générale de la forêt, les tribunaux doivent surseoir à statuer sur les actions partielles. L'opération de la déli-

(1) C. for., art. 64; ord. du 1er août 1827, art. 116.
(2) C. for., art. 65; ord. du 1er août 1827, art. 117.
(3) C. for., art. 66; ord. du 1er août 1827, art. 118 et 119. La *défensabilité* est la qualité des bois qui leur permet, à raison de l'âge où ils sont parvenus, de se *défendre* de la dent des bestiaux. Cette qualité, qui varie suivant l'essence des bois et des localités, est reconnue par l'administration forestière.



mitation est annoncée deux mois d'avance par un arrêté du préfet, publié et affiché dans les communes limitrophes, et signifié au domicile des propriétaires riverains, ou à celui de leurs fermiers, gardes ou agents. L'opération a lieu tant en leur absence qu'en leur présence; une nouvelle publication fait connaître que le procès-verbal qui la constate est déposé au secrétariat de la sous-préfecture; les parties intéressées ont un an pour en prendre connaissance et présenter leurs réclamations; à l'expiration de ce délai sans réclamation, ou après le jugement des réclamations, qui sont portées devant les tribunaux ordinaires, il est procédé au placement des bornes en présence des parties intéressées, ou elles dûment appelées. Le bornage a lieu à frais communs; mais les fossés sont exécutés aux frais de la partie qui les requiert, pris en entier sur son terrain, et restent sa propriété (1).

776. Il a fallu éloigner du voisinage des forêts toutes les habitations qui pourraient servir à cacher du bois volé; tous les établissements dans lesquels le bois est façonné et devient méconnaissable; ceux surtout qui, nécessitant l'emploi du feu, fourniraient un moyen facile de le faire disparaître avec profit pour le voleur. De là les prohibitions suivantes, qui sont renouvelées de l'ordonnance de 1669.

Aucune construction de maisons ou de fermes ne peut être effectuée sans l'autorisation du gouvernement, à la distance de cinq cents mètres des bois et

(1) C. for., art. 8 à 14; ord. du 1er août 1827, art. 57 à 66. La demande de bornage à l'amiable doit être adressée au préfet du département, qui s'entend avec le conservateur des forêts et le directeur du domaine pour faire procéder à cette opération. Il en est de même des réclamations : ce n'est qu'autant que le préfet ne ferait pas droit à ces demandes et réclamations, qu'il y aurait lieu de se pourvoir devant les tribunaux, en observant les formalités prescrites à ceux qui assignent l'Etat. (N° 737.)

forêts soumis au régime forestier, sous peine de démolition; ce qui, toutefois, ne s'applique pas aux bois et forêts appartenant aux communes, qui sont d'une contenance inférieure à 250 hectares. L'autorisation est censée accordée lorsqu'il s'est écoulé depuis la demande six mois sans réponse. Cette prohibition n'a d'effet que pour les constructions postérieures à la promulgation du Code forestier; les maisons et les fermes existantes à cette époque ont été conservées, et peuvent être, sans autorisation, réparées, reconstruites et augmentées. Mais il existe une prohibition plus étendue à l'égard des maisons bâties sur perches, des loges, des baraques en bois ou hangars qui pourraient servir d'asile à des malfaiteurs; aucune construction de cette nature ne peut être faite dans l'enceinte et à moins d'un kilomètre de distance des bois et forêts, sous peine d'une amende de 50 francs et de la démolition dans le mois de la date du jugement. (C. F., 152, 153.)

777. Les habitants des maisons ou des fermes qui existent en deçà de la limite de 500 mètres ne peuvent établir dans ces maisons aucun atelier à façonner le bois, aucun chantier ou magasin pour en faire le commerce, sans la permission spéciale du gouvernement, sous peine de cinquante francs d'amende et de la confiscation des bois. L'autorisation peut leur être retirée quand ils ont subi une condamnation pour délit forestier. Les usines à scier le bois ne peuvent être établies dans l'enceinte et à moins de deux kilomètres des forêts, sans autorisation, à peine de 100 à 500 fr. d'amende et de la démolition. Toutefois la prohibition de construire sans autorisation des maisons et des fermes, d'établir des ateliers à façonner ou à scier le bois, des magasins ou des chantiers, ne s'applique pas aux villes,

villages ou hameaux formant une population agglomérée, à quelque distance qu'ils se trouvent des forêts. (C. F., 154, 155, 156; ord. du 1er août 1827, 180.) Enfin, les fours à chaux ou à plâtre, soit temporaires, soit permanents, les briqueteries et les tuileries ne peuvent être établis dans l'intérieur et à moins d'un kilomètre des forêts, sans l'autorisation du gouvernement, à peine de 100 à 500 fr. d'amende et de démolition, sans excepter ceux qui feraient partie d'une ville, d'un village ou d'un hameau. (C. F., 191; C. de cass., 13 nov. 1828.)

778. Les établissements qui ont obtenu l'autorisation sont soumis aux visites des agents forestiers, qui peuvent faire toutes les perquisitions sans l'assistance d'un officier public, pourvu qu'ils se présentent au nombre de deux, ou, s'il n'y en a qu'un seul, qu'il soit accompagné de deux témoins domiciliés dans la commune. Les arbres introduits dans les scieries doivent être marqués du marteau des gardes forestiers, à peine de 100 à 300 fr. d'amende (1).

779. C'est encore dans l'intérêt public qu'il a été apporté une modification au principe du droit commun contenu dans l'article 672 du Code civil, portant que celui sur la propriété duquel avancent les branches des arbres du voisin peut le contraindre à les couper. On a considéré que les arbres les plus beaux et les plus propres au service de la marine sont en général ceux qui croissent sur la lisière des forêts; que l'élagage des arbres qui sont déjà parvenus à une certaine hauteur peut leur causer beaucoup de préjudice. En conséquence, l'art. 150 du Code forestier déclare que les propriétaires riverains des bois et forêts, même

(1) Code forest., art. 57 et 58. (*Voir*, pour la forme des demandes en autorisation, l'ord. du 1er août 1827, art. 177 à 180.)

appartenant à des particuliers, ne peuvent se prévaloir du droit d'élagage pour les arbres de lisière qui ont plus de trente ans. Il a été dit à la Chambre des Pairs, par le commissaire du Roi, que cette disposition n'était que transitoire et temporaire, qu'elle ne s'appliquait qu'aux arbres déjà âgés de trente ans à l'époque de la promulgation du Code forestier; mais qu'à l'avenir les arbres non compris dans cette exception seront soumis aux dispositions du droit commun, sauf aux propriétaires qui voudront laisser monter leurs arbres en futaie à observer une distance assez grande pour que les branches ne s'étendent pas sur le fonds voisin. (C. F., 150.)

780. L'État avait autrefois, d'après l'ordonnance de 1669, le droit de marteler et de prendre pour la marine, même dans les bois des particuliers, les arbres qui lui paraissaient propres aux constructions maritimes. Ce privilége a cessé, d'après le Code forestier, le 21 mai 1837, pour ce qui est relatif aux bois des particuliers; mais il subsiste encore à l'égard des bois soumis au régime forestier, vis-à-vis l'adjudicataire des coupes. Les arbres qui ont été marqués par l'État doivent être livrés par l'adjudicataire à l'administration de la marine. Le prix en est réglé à l'amiable; en cas de contestation, il est fixé par deux experts nommés contradictoirement, et, en cas de partage, un troisième expert est nommé par le tribunal de première instance, à la requête de la partie la plus diligente. (C. for., 122 à 127.)

781. Une servitude d'une nature analogue subsiste aussi sur les bois des particuliers situés dans les îles et sur les bords du Rhin, dans un rayon de cinq kilomètres; elle a pour but de mettre à la disposition de l'administration des bois suffisants pour réparer les

digues qui retiennent le Rhin dans son lit, et protégent contre l'inondation les plaines qui l'avoisinent. Il résulte du rapport fait à la Chambre des Députés par le directeur général des ponts et chaussées que, dans les dix années qui ont précédé 1827, on a employé chaque année, pour cet objet, sept cent cinquante mille fascines, qui ont donné lieu annuellement à l'exploitation de quatre mille hectares d'îles et de forêts.

Les bois et oseraies nécessaires à ces travaux sont pris d'abord dans les bois de l'État, dans ceux des communes, et subsidiairement dans ceux des particuliers. Afin que l'administration ne soit pas privée inopinément des ressources dont elle peut avoir besoin, les propriétaires de bois qui veulent opérer des coupes sont tenus d'en faire trois mois d'avance la déclaration à la sous-préfecture; si dans les trois mois leurs bois ne sont pas requis, ils peuvent en disposer librement. Un propriétaire qui effectuerait une coupe de bois sans avoir observé cette formalité, excepté dans les cas d'urgence, serait condamné à une amende d'un franc par are; l'amende serait de quatre francs, si, après que la réquisition lui a été adressée, il détournait les bois de leur destination. Dans le cas de réquisition, le propriétaire doit déclarer s'il veut exploiter lui-même dans le délai qui lui est fixé; s'il ne le veut pas, l'exploitation est faite par les entrepreneurs des travaux. Les réquisitions sont faites par le préfet; elles peuvent avoir lieu, en cas d'urgence, même à l'égard des propriétaires qui n'ont fait aucune déclaration; c'est ce qui résulte de la discussion de la loi et de l'article 141, § 2, du Code forestier. Le prix des bois et oseraies est payé par les entrepreneurs des travaux, dans le délai de trois mois après l'abatage constaté, d'après la fixation faite de gré à gré, ou à dire d'ex-

perts. (C. for., 136 à 143; ord. du 1er août 1827, 162 à 168.)

782. Enfin une servitude bien plus importante et bien plus générale a été établie sur les bois des particuliers dans l'intérêt public; c'est celle qui interdit aux propriétaires pendant 20 ans, à dater de la promulgation du Code forestier, c'est-à-dire jusqu'au 22 mai 1847, la faculté de faire arracher et défricher leurs bois sans en avoir obtenu l'autorisation, lorsqu'il y a opposition de la part de l'administration. Le propriétaire qui veut défricher doit en faire la déclaration à la sous-préfecture au moins six mois d'avance. Pendant ces six mois l'administration peut faire signifier son opposition, et, dans les six mois à dater de cette signification, le préfet statue sur cette opposition, sauf recours au ministre. Le propriétaire, en cas de contravention, est condamné à payer une amende et à rétablir les lieux en nature de bois dans les délais fixés par le jugement. Cette obligation ne s'applique pas,

1° Aux jeunes bois pendant les 20 premières années après leur semis ou leur plantation, à moins qu'ils n'aient été plantés par suite d'un jugement de condamnation prononcé pour défrichement non autorisé;

2° Aux parcs et jardins clos attenants aux habitations;

3° Aux bois non clos d'une étendue au-dessous de quatre hectares, lorsqu'ils ne font point partie d'un autre bois qui compléterait cette contenance, ou qu'ils ne sont pas situés sur le sommet ou sur la pente d'une montagne. (C. for., art. 219 à 224; ord. du 1er août 1827, 192 à 197.)

Dans toutes les actions réelles relatives aux forêts, le préfet représente l'État, puisqu'il s'agit d'une ma-

tière domaniale ; mais les actions et poursuites relatives aux délits et contraventions sont exercées par les agents forestiers, concurremment avec le ministère public. (*V.* pour le mode de constatation de poursuite et de répression, le Code forestier, titres 11, 12 et 13.) Le produit des amendes prononcées en matière de contraventions ou de délits forestiers appartient pour deux tiers au trésor, et pour un tiers aux gardes et agents de l'administration des forêts. Le mode de répartition de ce dernier tiers est réglé par une ordonnance du Roi. (L. du 14 juillet 1838, art. 5.)

CHAPITRE V.

DES CONTRIBUTIONS DIRECTES. — DE LA CONTRIBUTION FONCIÈRE ET DU CADASTRE.

SOMMAIRE.

§ Ier. Principes généraux.

783. *Nature de l'impôt en général.—Principes de notre droit public à cet égard.*
784. *Des différentes sortes d'impôts.*
785. *Des contributions directes.*
786. *Administration des contributions directes.*
787. *De l'impôt de répartition et de l'impôt de quotité.*
788. *De la répartition des impôts entre les départements, les arrondissements et les communes.*
789. *Moyens d'améliorer la répartition.*

§ II. De la Contribution foncière.

790. *Bases de la contribution foncière. — Ce qu'on entend par revenu imposable.*
791. *Biens exemptés de la contribution foncière.*
792. *Répartition du dernier degré. — Cadastre.*

§ Ier. Principes généraux.

783. Lorsque le revenu des biens appartenant à l'Etat ne suffit pas pour soutenir les charges publiques, il est juste que les citoyens contribuent, sur leur propre fortune, à des dépenses établies dans un intérêt général. Ainsi l'impôt n'est plus, dans les principes du droit actuel, l'aveu d'une concession territoriale, ou une charge établie sur les vaincus au profit des vainqueurs; c'est la part contributive de chaque citoyen dans les dépenses d'intérêt public. Cette vérité avait été aperçue sous l'ancienne monarchie; on tenait dès lors pour principe que l'impôt doit être consenti par ceux qui le payent, ou par des mandataires en leur nom. Mais ce principe, comme beaucoup d'autres qui n'avaient aucune garantie, était presque toujours foulé aux pieds. Des impôts établis sans discernement, des droits de toute nature qui avaient leur source dans des usages abusifs, écrasaient la partie industrielle et agricole de la population, tandis que les classes les plus riches échappaient à la plupart des charges, qui devenaient d'autant plus pesantes pour le peuple. Les impôts n'entraient dans le trésor public que pour une faible partie. Les uns, comme les dîmes et une foule de droits seigneuriaux, étaient perçus au profit des classes privi-

légiées; d'autres étaient adjugés à des fermiers qui pressuraient le peuple au nom de l'Etat; enfin, les revenus publics, détournés de leur véritable destination, servaient souvent à alimenter le luxe des courtisans, ou à payer les dépenses de fêtes improductives. L'impôt était donc alors mal assis, mal réparti, mal recouvré et mal dépensé.

On sait que les embarras du trésor, épuisé par les guerres, les largesses et les dilapidations de toute espèce, furent la cause accidentelle de la révolution de 1789. Parmi les résultats les plus importants de ce grand événement politique, il faut signaler l'établissement d'impôts qui frappent sans distinction sur toutes les fortunes, qui sont votés par les Chambres (Ch. const., art. 2, 15, 40 *), répartis par les représentants de la nation, du département, de l'arrondissement et de la commune, et recouvrés par des agents de l'administration; enfin, la création d'une comptabilité rigoureuse qui permet de suivre l'argent, depuis le jour où il est entré dans la caisse du percepteur, jusqu'à celui où il a reçu l'emploi auquel il était destiné par la loi. Il peut sans doute y avoir quelques améliorations de détail à apporter; on peut critiquer l'assiette de quelques impôts; mais il paraît difficile de trouver des principes plus sages que ceux sur lesquels repose aujourd'hui l'ensemble de notre système financier.

784. La base la plus naturelle de l'impôt est la propriété immobilière. Ici la matière imposable est facile à connaître; elle ne peut échapper aux investigations des agents du fisc, auxquels elle présente la garantie d'un payement sûr et prompt. Cependant la propriété foncière ne doit pas seule supporter les charges de l'Etat : il est aussi des fortunes mobilières qu'il faut

atteindre; il est des industries qu'il faut mettre à contribution. C'est le propre d'un bon système d'impôts de ménager autant que possible l'agriculture, cette *mamelle* de l'État, comme l'appelait Sully. Le trésor public doit profiter de la prospérité du commerce et de l'industrie, pour participer à leurs bénéfices; parce que dans les temps de détresse, lorsque l'industrie et le commerce sont presque anéantis, il est obligé de demander à la propriété immobilière, seule matière imposable qui ne puisse lui échapper, les ressources dont le besoin se fait alors plus vivement sentir.

Parmi les contributions il y en a qui reçoivent le nom de *contributions directes*, parce qu'elles frappent directement sur les biens ou sur les personnes au moyen d'un rôle nominatif.

D'autres que l'on qualifie d'*indirectes*, parce que, portant d'abord sur des objets de consommation, elles ne sont payées qu'*indirectement* par le consommateur.

Les premières sont des dettes personnelles auxquelles le contribuable ne peut se soustraire tant qu'il possède les facultés qui y donnent lieu.

Les secondes ne sont dues que par ceux qui consomment.

Enfin, l'État trouve encore des ressources dans un grand nombre d'institutions fiscales, auxquelles on n'a pas donné un nom générique (1).

785. Il y a quatre contributions qui réunissent tous les caractères qui constituent les contributions directes: ce sont les contributions *foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres, des patentes,* auxquelles on

(1) Nous ne nous occupons ici que des impôts qui profitent au trésor public; nous verrons plus loin qu'il existe aussi des charges communales et départementales.



ajoute ordinairement les *redevances sur les mines*. Plusieurs taxes sont assimilées, sous certains rapports, aux contributions directes; nous en donnerons plus loin l'énumération.

786. Deux branches de l'administration se partagent tout ce qui est relatif aux contributions directes. L'une, chargée de l'établissement de l'impôt, se compose d'un directeur général, de trois sous-directeurs, d'un directeur par département, d'inspecteurs et de contrôleurs : c'est l'*administration des contributions directes*, dont les membres se livrent à tous les travaux qui doivent servir d'éléments pour la confection des rôles, avec la coopération des autorités municipales et des contribuables, dans les cas déterminés par la loi (1). L'autre est chargée du recouvrement : elle se compose de percepteurs qui versent leurs fonds chez les receveurs d'arrondissement, lesquels versent eux-mêmes chez les receveurs généraux, dont les caisses font partie du trésor public (2).

787. Il existe une différence importante dans le vote et l'assiette des impôts directs. A l'égard des uns, on détermine par avance la somme totale qu'ils devront produire, et *l'on répartit* ensuite cette somme entre les départements, les arrondissements, les communes et les individus ; on les appelle *impôts de répartition.*

A l'égard des autres, on fixe seulement la somme qui devra être payée par chaque contribuable; on les appelle *impôts de quotité.*

Ainsi, dans l'impôt *de répartition* le produit est

(1) Ord. 8 janv. 1841; arrêté du min. des fin. 9 janv. 1841.

(2) *V.* lois des 17 fruct. an VI, art. 2; 27 vent. an VIII, art. 2 et 3; 5 vent. an XII, art. 10 et 11; loi du 3 frim. an VIII, art. 3, et l'instruction du ministre des finances du 22 frim. an VIII. Pour l'époque et le mode des versements et la responsabilité, *voir* le décret du 4 janv. 1808, et l'instr. ministérielle du 7 janv. 1808, arrêté du 16 therm. an VIII.

certain, mais la part de chaque individu est incertaine jusqu'après la répartition; dans l'*impôt de quotité*, au contraire, la quote-part de chaque individu est certaine, mais le total est incertain jusqu'après la perception.

« Un résultat de ces deux modes d'imposition, c'est que l'*impôt de répartition* oblige la commune tout entière pour le payement du contingent qui lui est assigné; de sorte que le montant des décharges et réductions est réimposé sur les habitants, afin que la somme à laquelle s'élève le contingent soit toujours atteinte. Dans l'*impôt de quotité*, au contraire, la commune n'est nullement solidaire du payement de la cote de chaque contribuable. Les cotes mal imposées tombent en non-valeurs pour le trésor public (1). »

Les impôts de répartition sont : *les contributions foncière, personnelle et mobilière, et des portes et fenêtres. Les patentes* et *les redevances sur les mines* sont des impôts de quotité.

Les contributions directes ne sont consenties que pour un an; elles doivent être chaque année votées de nouveau, après discussion, par les deux Chambres (Ch. const. 41 *). C'est là un excellent moyen de mettre toujours les charges en rapport avec les besoins variables de l'Etat et les ressources de la matière imposable.

788. La répartition des impôts de la première classe est faite entre les départements par la loi elle-même; entre les arrondissements du même département, par le conseil général; entre les communes du même arrondissement, par le conseil d'arrondissement; et entre les individus de la même commune, d'après les

(1) Poursuites en matière de contributions directes, par M. Durieux, t. I, p. 30.

matrices de rôles dont nous ferons connaître la composition (1). Voici quels sont les moyens d'exécution tracés par la loi pour le second et le troisième degré de répartition.

Lorsque l'époque de la session des conseils généraux est fixée, le préfet prépare à l'avance tous les documents relatifs à la répartition; il y joint les demandes en réduction formées par les communes, ainsi que les observations que les conseils d'arrondissement ont dû faire sur ces demandes; ces pièces sont remises par lui au conseil général, qui doit prononcer sur toutes les réclamations, et faire la répartition pendant sa session, dont la durée ne peut excéder quinze jours (2). Lorsqu'il a terminé la répartition entre les arrondissements, le conseil général en porte le résultat sur deux tableaux, l'un pour la contribution foncière, l'autre pour la contribution personnelle et mobilière; ces tableaux sont remis au préfet, qui les adresse au ministre des finances, et en envoie des copies au directeur des contributions et au receveur général. Le préfet expédie à chaque sous-préfet, pour chaque contribution, un mandement qui contient les mêmes indications que le tableau de répartition (3).

La répartition entre les communes est exécutée par le conseil d'arrondissement d'après les bases arrêtées par le conseil général; les tableaux en sont dressés par le sous-préfet, et envoyés par lui au préfet et au receveur particulier.

Nous verrons en traitant de chacun des autres impôts comment la répartition s'opère dans le dernier degré.

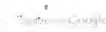
(1) Loi du 3 frim. an VII, art. 8; loi du 28 pluv. an VIII, art. 6, § 3, et art. 10, § 3.

(2) L. 2 messidor an VII, art. 12; loi du 10 mai 1838, art. 1 ".

(3) Circul. du 18 mai 1818.

789. La répartition de l'impôt offrait les plus grandes difficultés au moment où on appliqua le système créé par la loi du 3 frimaire an VII. On n'avait alors aucune donnée certaine sur le revenu des propriétés foncières et sur la richesse mobilière des différentes parties de la France; on fut obligé de se contenter de renseignements qui devaient nécessairement être erronés dans le plus grand nombre de cas. Il en résulta des inégalités choquantes dans le rapport de l'impôt au revenu réel d'un département à l'autre. L'égalité proportionnelle de l'impôt, qui est dans le vœu de la loi, ne peut avoir lieu qu'à l'aide du temps. La loi du 15 mai 1818 prescrivit la présentation aux Chambres d'un nouveau projet de répartition de la contribution foncière entre les départements. Par suite de ce travail, un dégrèvement fut accordé à trente-cinq départements par l'art. 14 de la loi du 17 juillet 1819. Un second dégrèvement fut accordé par l'art. 17 de la loi du 31 juillet 1821 à cinquante-deux départements. L'art. 2 de la loi du 14 juillet 1838, renouvelant avec quelques modifications une disposition qui existait dans la loi du 31 avril 1832, porte qu'il sera soumis aux Chambres dans la session de 1842, et ensuite de dix années en dix années, un nouveau projet de répartition entre les départements, tant de la contribution personnelle et mobilière que de la contribution des portes et fenêtres. L'exécution de cette disposition a été renvoyée à la session de 1844, à cause des difficultés qu'a éprouvées en 1841 l'opération du recensement. (Loi du 11 juin 1842, art. 2) (1). De cette manière la répartition entre

(1) Les difficultés auxquelles le recensement a donné lieu, dans quelques parties de la France, étaient de plusieurs espèces; les unes prenaient leur source dans la légalité, les autres n'avaient d'autre base que la crainte de quelques propriétaires influents de voir leurs contributions s'élever au taux qu'elles devaient réellement atteindre. L'esprit de parti profita de l'occasion



les départements, et par suite entre les arrondissements, les communes et les particuliers, deviendra de jour en

pour soulever les populations, qui firent preuve d'une complète inintelligence, en adoptant les bruits les plus absurdes, et en s'opposant à une opération dont le résultat devait être de diminuer leur quote-part dans les contributions personnelles, mobilières et des portes et fenêtres.

Les difficultés légales étaient fondées sur ce que le recensement s'opérait par les agents des contributions directes seuls; on soutenait qu'il devait avoir lieu par les répartiteurs. On confondait ainsi deux espèces de recensements, l'un qui a pour but d'éclairer la puissance législative, les conseils généraux des départements et les conseils d'arrondissement, sur les moyens d'arriver à la répartition la plus équitable de l'impôt entre les départements, arrondissements et communes, et l'autre qui prépare dans chaque commune la répartition entre les contribuables.

Les lois des 23 novembre 1790, 13 janvier 1791, réunissaient ces deux opérations en une seule, à laquelle il devait être procédé par les officiers municipaux et les commissaires nommés par le conseil général de la commune. Mais les communes firent fort mal les affaires du gouvernement; il y eut jusqu'à cinq ou six années d'arriérées dans l'acquittement des contributions directes. Ce fut par ce motif que la loi du 22 brumaire an VI organisa l'*agence des contributions directes*, dont les employés étaient chargés, sous la surveillance du ministre des finances, de *rassembler tous les renseignements* et matériaux propres à perfectionner *l'assiette* et *la répartition* des contributions directes. Cette agence fut remplacée par la direction actuelle des contributions directes (loi du 3 frimaire an VIII), qui hérita de ses attributions, comme on peut le voir par l'art. 39 de la loi du 15 septembre 1807, et par les art. 11 et 31 de la loi du 21 avril 1831, et surtout par l'art. 2 de la loi du 14 juillet 1838, qui porte : qu'il sera soumis aux Chambres un nouveau projet de répartition entre les départements, tant de la contribution personnelle et mobilière que de la contribution des portes et fenêtres, et qui ajoute : « A cet effet, les agents des contributions directes *continueront de tenir au courant* les renseignements destinés à faire connaître le nombre des individus passibles de la contribution personnelle, le montant des loyers d'habitation, et le nombre des portes et fenêtres imposables. » L'emploi exclusif des agents des contributions directes dans le recensement qui avait pour but d'arriver à une plus juste répartition de l'impôt entre les départements, arrondissements et communes, était donc parfaitement légal. Ajoutons que l'expérience avait prouvé que c'était le seul moyen d'arriver au résultat que l'on voulait atteindre.

Le recensement qui a pour but la répartition individuelle est toujours fait par les commissaires-répartiteurs, qui, assistés du contrôleur des contributions directes, rédigent la matrice des rôles des contributions personnelles et mobilières et des portes et fenêtres. (Loi du 21 avril 1831, art. 17, 26 et 27.) On conçoit, en effet, qu'il n'y ait aucun inconvénient à confier ce dernier degré de répartition aux agents de la commune, parce que, le contingent étant fixé, ils n'ont plus d'autre intérêt que de le répartir d'une manière équitable.

jour plus exacte, et pourra suivre toutes les variations qu'éprouve la fortune des particuliers.

§ II. De la Contribution foncière.

790. La contribution foncière, créée par la loi du 23 novembre-1[er] décembre 1790, est établie par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières (1), bâties ou non bâties, à raison de leur *revenu imposable*.

On entend par *revenu imposable*, le revenu *net* moyen, calculé sur un nombre d'années déterminé.

Le *revenu net imposable* des terres est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit *brut*, des frais de culture, semence, récolte, entretien et exploitation.

Le *revenu net imposable* des maisons, fabriques et moulins, usines, etc., est tout ce qui reste aux propriétaires, déduction faite de leur valeur locative, calculée sur un nombre d'années déterminé, de la somme nécessaire pour les indemniser du dépérissement et des frais d'entretien et de réparations.

Les propriétés bâties sont évaluées en deux parties, savoir : *la superficie* sur le pied des meilleures terres labourables, et *l'élévation* d'après la valeur locative, déduction faite de l'estimation de la superficie.

Le *revenu net imposable* des canaux de navigation est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut ou total, calculé d'après un nombre d'années déterminé, de la somme nécessaire pour l'indemniser du dépérissement des diverses constructions et ouvrages d'art, et des frais d'entretien (2).

(1) L'art. 2 de la loi du 18 juillet 1836 assujettit aux contributions foncière et des portes et fenêtres les bains et moulins sur bateaux, les bacs, bateaux de blanchisserie, et autres de même nature, lors même qu'ils ne sont pas construits sur pilotis et qu'ils sont seulement tenus par des amarres.

(2) Loi du 3 frim. an VII, art. 2 à 6. *V.* pour les détails et les différentes modifications que reçoivent ces évaluations, *id.*, tit. 6.

Les salines, salins et marais salants sont cotisés, savoir : les bâtiments qui en dépendent d'après leur valeur locative, et les terrains et emplacements sur le pied des meilleures terres labourables. (Loi du 17 juin 1840, art. 17.)

Chaque propriété doit être évaluée sans égard aux charges dont elle est grevée, parce que ces charges ne changent en rien le revenu réel de la propriété.

791. Il y a des biens qui sont exempts de la contribution foncière; en lisant l'énumération des cas d'exception, on en comprendra facilement les motifs; ce sont :

1° Les biens dont l'usage est commun à tous, comme routes, chemins, rivières, rues, places publiques, etc., ou qui sont consacrés à un service public, tels que les églises, les hospices, les palais des Chambres, les hôtels des ministres, presbytères, colléges, casernes, arsenaux, etc. (1);

2° Les domaines de l'État non productifs (2), et, parmi les domaines productifs, les bois et les forêts (3);

3° Les biens de la dotation de la couronne, sans distinction (4). Nous avons vu, n° 750, qu'il n'en était pas de même des biens du domaine privé, qui sont imposés.

Lorsqu'une propriété qui se trouvait dans un des cas d'exception ci-dessus a changé de nature; par exemple, lorsqu'une forêt de l'État a été vendue à des particuliers en vertu d'une loi, cette forêt devient imposable, et le montant de la contribution à laquelle elle est soumise est ajouté au contingent de la com-

(1) Loi du 3 frim. an VII, art. 103, 105.
(2) *Id.* art. 105, 106, 107 et 108.
(3) Loi des 19-21 vent. an IX, art. 1.
(4) Loi du 2 mars 1832, art. 13 et 34.

mune, de l'arrondissement et du département dont elle fait partie. Réciproquement, quand un bien appartenant à un particulier passe dans le domaine de l'État ou de la couronne, et cesse en conséquence d'être imposable, la couronne, l'arrondissement et le département doivent être dégrevés jusqu'à concurrence de la portion qu'il représentait dans la masse imposable (1).

D'après le même principe et aux termes de l'art. 2 de la loi du 17 août 1835, les maisons ou usines nouvellement construites ou reconstruites et devenues imposables accroissent le contingent dans la contribution foncière et la contribution des portes et fenêtres de la commune, de l'arrondissement et du département. Réciproquement, en cas de destruction ou de démolition, il y a lieu à un dégrèvement dans le contingent de la commune, de l'arrondissement et du département où ces constructions étaient situées.

Des dispenses temporaires d'impôt foncier sont accordées dans l'intérêt de l'industrie et de l'agriculture dans les cas suivants :

1° Les maisons, fabriques, manufactures, forges, moulins et autres usines nouvellement construits, ne sont soumis à la contribution foncière que la troisième année après leur construction. Le terrain qu'ils enlèvent à la culture continue d'être cotisé comme il l'était avant. (L. du 3 frimaire an VII, art. 88.)

2° La cotisation des marais qui sont desséchés ne peut être augmentée pendant les vingt-cinq premières années après le desséchement. (*Id.*, art. 111.) La cotisation des terres vaines et vagues depuis quinze ans ne peut être augmentée pendant les dix premières années quand elles sont défrichées, et pendant vingt

(1) Loi du 1er mai 1822, art. 11 et 131.

ans quand elles sont plantées en vigne, mûriers et autres arbres fruitiers. (*Id.*, 112 et 114.)

3° Si les terrains plantés en vigne, mûriers et autres arbres fruitiers, étaient déjà en valeur, ils ne sont imposés, pendant quinze ans, qu'au taux des terres d'égale valeur non plantées. (*Id.*, art. 115.)

4° La cotisation des terres en friche depuis dix ans, qui sont plantées ou semées en bois, ne peut être augmentée pendant les trente premières années du semis ou de la plantation. (*Id.*, 113.)

5° Si les terrains plantés ou semés en bois étaient déjà en valeur, leur revenu imposable pendant les trente premières années n'est évalué qu'au quart de celui des terres d'égale valeur non plantées. (*Id.*, 116.)

6° Les semis et plantations de bois sur le sommet et le penchant des montagnes et sur les dunes sont exempts de tout impôt pendant vingt ans. (Code forestier, art. 225.)

7° Les propriétaires qui veulent jouir des avantages accordés pour desséchements, défrichements ou plantations, doivent faire les déclarations et observer les formalités prescrites par les art. 117 à 120 de la loi du 3 frimaire an VII (1).

792. Le principe de l'égale répartition de la contribution foncière est un de ceux dont l'application présente le plus de difficultés. De 1791 à 1802, le système de répartition, encore dans son enfance, excita dans toutes les parties de la France de vives réclamations. Le gouvernement, pour y mettre un terme, résolut, d'après l'avis d'une commission spéciale,

(1) Les déclarations ne sont pas exigées des propriétaires qui plantent sur les sommets ou penchants des montagnes, en vertu de l'art. 225 du Code forestier, lequel n'exige point les mêmes formalités que la loi de l'an VII. (Arrêt du Conseil du 27 août 1839.)

d'avoir recours au *cadastre*, c'est-à-dire à la levée des plans et à l'évaluation des propriétés. Cette opération avait été adoptée en principe dans les lois des 28 août et 23 septembre 1791, et ordonnée par un décret de la Convention du 21 mars 1793; mais les troubles politiques n'avaient point permis de l'exécuter. On commença d'abord par mesurer et évaluer les terres, dans chaque commune, par masse de culture. Ce système parut bientôt insuffisant; et l'on adopta, en 1808, le *cadastre parcellaire*, qui consiste à lever le plan de chaque parcelle de terre, et à lui donner une estimation d'après le prix moyen des autres propriétés de même nature dans le même pays. Ce travail immense s'exécutait avec lenteur, lorsque la loi des finances du 31 juillet 1821 est venue lui donner une impulsion nouvelle, en assurant des fonds pour les dépenses qu'il nécessite chaque année. Les opérations du cadastre ont été réglées par une ordonnance du 3 octobre et par un règlement du 12 octobre 1821, qui n'ont pas été insérés au Bulletin des Lois malgré leur importance. Il faut ajouter les règlements des 17 février 1824 et 25 mars 1827. Nous allons faire connaître en peu de mots le mode d'opérer qui reçoit encore en ce moment son application dans une partie de la France.

Il existe trois séries d'opérations :

La première a pour but les *travaux d'art;*

La deuxième l'*expertise ;*

La troisième la *répartition individuelle.*

793. La première série d'opérations est confiée aux géomètres du cadastre. Dans chaque département à cadastrer, un *géomètre en chef* est nommé par le ministre des finances (1); il a le choix de ses collabora-

(1) Régl. général, art. 1 et 2; circ. du 29 juillet 1829.

teurs, qui doivent cependant être agréés par le préfet.

794. Les travaux d'art sont : la *délimitation*, la *division en sections*, la *triangulation*, l'*arpentage* et la *levée des plans*.

La *délimitation* a pour objet de déterminer la circonscription territoriale de chaque commune; les contestations qui s'élèvent entre deux communes sur leurs limites sont décidées par le préfet, quand les deux communes sont situées dans le même département, et par une ordonnance du Roi, lorsqu'elles sont situées dans des départements différents. Le gouvernement doit toujours intervenir, quand il s'agit de changements de limites consentis par les communes respectives, ainsi que d'échanges et de réunions de territoires. Les terrains qui se prolongent dans une commune voisine, et ne tiennent à la commune dont ils font partie que par un point de peu d'étendue, sont de droit réunis au territoire dans lequel ils se prolongent; il en est de même des terrains enclavés dans une commune, quoique administrés par une autre, à moins que les deux communes ne fassent partie de départements différents, dans lequel cas il faut une ordonnance royale après avis des conseils municipaux et des préfets (1). Ces différents actes, émanant du pouvoir administratif proprement dit, ne sont pas de nature à être attaqués par la voie contentieuse.

La *division en sections* a pour objet de rendre plus facile la confection du plan et la recherche des différentes propriétés qui y sont contenues.

La *triangulation* est une opération qui consiste à établir un réseau de triangles dont on mesure les bases

(1) Ord. du 3 oct. 1821, art. 3; règlement général, art. 8. *Voir* en outre, au titre de l'*administration communale*, ce qui est relatif au changement de circonscription des communes.

et dont on observe les angles après la vérification du géomètre en chef sur le terrain.

795. Après ces différentes observations, on procède à l'*arpentage* et à la *levée du plan* de chaque parcelle. (Règlement du 15 mars 1827, art. 19.)

On entend par *parcelle* toute portion de terre distincte de celles qui l'avoisinent, soit par la différence du propriétaire, soit par la différence de la culture. Les propriétaires et les fermiers sont avertis de l'opération, et invités à y assister, par un avis que le maire doit faire publier. Quand les travaux sont terminés, ils sont vérifiés par le géomètre en chef et par le directeur des contributions. Afin d'appeler les propriétaires eux-mêmes à coopérer à cette vérification, on dresse un tableau indicatif contenant leurs noms, la situation, la nature et la contenance de chaque parcelle; puis on réunit dans un bulletin, pour chacun d'eux, toutes les parcelles qui sont éparses sous son nom dans le tableau indicatif, avec la mention de chaque contenance. Ces bulletins sont communiqués aux personnes qu'ils concernent par le géomètre qui a levé les plans; il doit leur faciliter, sur le terrain, l'examen des articles qui donnent lieu à des réclamations, et opérer les rectifications qui sont reconnues justes. Si, dans le cours des opérations, il s'élève des contestations relativement à la propriété d'une parcelle, le géomètre essaye de concilier les prétendants; s'il ne peut y parvenir, il figure sur le plan les divisions qu'il trouve établies d'après les bornes ou limites apparentes; s'il n'en existe point, il ne fait qu'une parcelle de toute la propriété litigieuse, en lui donnant autant de numéros qu'il y a de prétendants, sauf à rectifier ultérieurement, si la contestation est jugée avant la clôture du plan; si elle n'est pas jugée à cette époque, le géomètre porte

chaque prétendant pour une part proportionnelle à celle qu'il paye sur l'imposition actuelle du terrain contesté. (Recueil méthodique du cadastre, art. 176, 177, 178; règlement général, 11, 12, 13, 14; et règlement du 15 mars 1827, art. 39 à 45.)

796. L'opération matérielle, que nous n'avons fait qu'indiquer, étant terminée, il faut procéder à l'*expertise*, qui a pour but de répartir les fonds en différentes classes d'après leur valeur imposable.

L'expertise comprend la *classification*, l'*évaluation* et le *classement*.

Le conseil municipal, convoqué spécialement par le préfet, s'adjoint les plus forts imposés à la contribution foncière, en nombre égal à celui de ses membres, en les choisissant de manière à ce que toutes les natures de propriétés se trouvent représentées. Les propriétaires absents, les femmes veuves et les filles majeures peuvent se faire représenter par des fondés de pouvoir; les femmes mariées sont représentées par leurs maris, les mineurs et les interdits par leurs tuteurs. Le conseil municipal, ainsi composé, choisit cinq personnes parmi les propriétaires des différentes natures de propriétés; dans ce nombre, deux doivent avoir leur domicile hors de la commune : elles sont, en cas d'absence, représentées par leurs fermiers ou régisseurs. Le conseil municipal peut aussi demander l'adjonction d'un expert, qui est nommé par le préfet. (Ord. du 3 octobre 1821, 4, 5; règlements du 10 octobre 1821, 18, 19; du 15 mars 1827, 57 à 61.)

La mission des commissaires consiste à opérer la *classification* des terres, c'est-à-dire, à déterminer en combien de classes chaque nature de propriété doit être divisée, à raison des divers degrés de fertilité du terrain, et de la valeur du produit. Ils font, à cet effet,



accompagnés du contrôleur des contributions, une reconnaissance générale du territoire, et ils indiquent spécialement et nominativement les fonds devant servir de type pour chacune des classes de chaque nature de propriété. On choisit pour chaque classe deux parcelles, l'une prise dans les terres de meilleure qualité : c'est le *type supérieur*; l'autre prise dans les terres de plus mauvaise qualité: c'est le *type inférieur*. Le nombre des classes ne peut jamais excéder cinq pour les cultures. Les maisons peuvent, dans les communes rurales, être divisées en dix classes au plus; dans les villes, bourgs et communes très-peuplés, elles ne sont plus susceptibles d'être divisées en classes; chaque maison est évaluée séparément. Il en est de même des usines, fabriques et manufactures. (Règlements, 10 octobre 1821, 20; 15 mars 1827, 62 à 66.)

797. La classification étant arrêtée, les commissaires s'occupent de *l'évaluation* du revenu imposable de chaque nature de culture et de chaque classe, en prenant pour base de leur estimation le terme moyen par hectare du produit net des parcelles choisies pour type. (Règlement du 15 mars 1827, 67.)

Après la *classification* a lieu le *classement*, qui consiste à répartir les différentes parcelles dans les classes établies. Cette opération est faite par les commissaires classificateurs, assistés du contrôleur, après un avis affiché dans la commune. Les propriétaires, leurs fermiers ou régisseurs peuvent, si bon leur semble, y assister, et présenter leurs observations. Les cultures dont on n'a point fait une classe spéciale sont rangées dans celles avec lesquelles elles présentent le plus d'analogie. (Recueil méthodique, 507; règlements du 10 octobre 1821, 24 et 25; du 15 mars 1827, 68, 69, 72.)

798. Lorsque le classement est terminé, le contrôleur et les classificateurs font l'application du tarif provisoire d'évaluation à un certain nombre de domaines affermés; ils rectifient les erreurs, s'il s'en trouve. Le projet de tarif est soumis ensuite au conseil municipal, organisé comme nous l'avons dit plus haut; les particuliers ont un délai de quinze jours pour en prendre communication à la mairie et présenter leurs observations sur papier libre; le conseil municipal donne son avis motivé, et propose, s'il y a lieu, des modifications au tarif. Les pièces sont ensuite transmises avec l'avis des agents de l'administration au préfet, lequel prononce en conseil de préfecture; s'il croit devoir faire subir des modifications au tarif, il en est donné connaissance au conseil municipal, qui doit envoyer ses observations dans un délai de vingt jours. (L. du 15 septembre 1807, art. 26; règlement du 15 mars 1827, 72, 73, 74.)

799. Enfin la *répartition individuelle*, rendue facile par tous les renseignements déjà recueillis, est faite par le directeur des contributions directes. Ce fonctionnaire doit former d'abord *des états* de sections comprenant, pour les différentes sections de chaque commune, toutes les propriétés bâties et non bâties, et contenant : 1° les noms des propriétaires; 2° les numéros du plan; 3° les cantons ou lieux dits; 4° la nature de la propriété; 5° la contenance de chaque parcelle; 6° l'indication de la classe; 7° le revenu de chaque parcelle de propriété; 8° le nombre des ouvertures imposables. Chaque état de sections se termine par une récapitulation des contenances et des revenus imposables additionnés au bas de chaque feuillet. (Régl. 10 octobre 1821, 26; 15 mars 1827, 75.)

De la confection de l'état de sections on passe faci-

lement à celle de la *matrice de rôles*, qui réunit sous le nom de chaque propriétaire toutes les propriétés qu'il possède dans la même commune, avec les indications ci-dessus, et au *rôle cadastral*, qui contient sur le recto du premier feuillet le montant de la contribution foncière de la commune, le montant de son revenu cadastral, et la proportion dans laquelle chaque propriétaire doit acquitter les contributions relativement à son revenu. Les feuillets suivants sont divisés en quatre colonnes : la première est destinée aux émargements ; la deuxième indique les nom, prénoms et surnom, profession et demeure du contribuable, son revenu et la somme totale qu'il doit payer, écrite en toutes lettres; la troisième présente le revenu ou *allivrement cadastral.* Les états de sections, matrices de rôles et rôles cadastraux, sont remis au préfet, qui dans la quinzaine prend un arrêté en conseil de préfecture pour l'adoption ou le rejet de chaque expertise. En cas de rejet pour inexactitude ou injustice, il y a lieu à un contre-classement ou à une contre-expertise, qui s'exécute sous la surveillance d'un inspecteur.

800. L'expérience a prouvé que les différents modes de réclamations ouverts aux particuliers dans le cours des opérations étaient insuffisants, et que c'est seulement au moment où ils ont leur revenu et leur cote sous les yeux qu'ils sont réellement à portée de juger s'ils sont ou non surtaxés. Afin de faire connaître à chaque propriétaire le résultat de l'opération en ce qui le concerne, les états de sections et les matrices sont adressés aux communes, et les propriétaires sont avertis d'en prendre communication. Les réclamations sont admises pendant les six mois qui suivent la première mise en recouvrement du rôle cadastral. Mais, comme il est important que les matrices de rôles, une fois

dressées, ne soient pas exposées à subir des modifications (1), passé ce délai, aucune réclamation n'est admise, excepté si elle porte sur des causes postérieures et étrangères au classement, et est fondée sur des événements indépendants de la volonté du propriétaire, qui affectent d'une manière constante sa propriété (2) (ord. du 3 octobre 1821, 9, et règlement général, 81); si elle est basée sur une erreur matérielle (arrêt du Conseil du 12 décembre 1834); s'il s'agit de propriétés bâties (loi du 15 septembre 1807, 37, 38). Cette dernière exception est fondée sur les grandes variations de revenus que peut éprouver ce genre de propriété. Toutes ces réclamations doivent être formées chaque année dans les trois mois de la mise en recouvrement des rôles, et dans les formes dont nous parlerons n° 844. (Arrêt du Conseil du 30 nov. 1841.)

Les réclamations sont présentées, sous la forme ordinaire des pétitions, sur papier libre; elles sont instruites par l'inspecteur des contributions, qui doit prendre l'avis des propriétaires classificateurs. Si ces derniers n'adhèrent pas à la demande, le contrôleur en donne avis au réclamant, qui peut se pourvoir en contre-expertise dans le délai de vingt jours. Cette opération a lieu par deux experts, nommés l'un par le sous-préfet, l'autre par la partie, en présence d'un agent des contributions directes. La demande est jugée par le conseil de préfecture, sur le rapport de l'inspecteur des contributions directes, dans les dix jours qui suivent la

(1) Quand, après la mise en recouvrement du rôle cadastral, on rectifie une prétendue erreur, le propriétaire que cette rectification intéresse a six mois pour réclamer, à partir de la première mise en recouvrement du rôle rectifié. (Arrêt du Conseil du 30 juillet 1840.)

(2) S'il ne s'agissait que d'une perte momentanée, le propriétaire ne pourrait se pourvoir qu'en *remise* ou en *modération* d'impôt devant le préfet. (V. n° 813, et arrêt du Conseil du 27 nov. 1838.)

remise des rapports au préfet; si elle est admise, le montant de la réduction et des frais est réimposé sur tous les contribuables, y compris le réclamant; c'est lui qui les supporte tous dans le cas contraire (1).

Il faut observer que l'on ne peut se pourvoir par la voie contentieuse que contre le classement, et non contre l'évaluation des différentes classes de propriétés, parce que cette évaluation est considérée comme un acte d'administration auquel on ne reconnait pas de caractère contentieux (arrêt du Conseil 11 juin 1839), excepté, d'après l'art. 81 du règlement du 15 mars 1827, lorsque les réclamations concernent des maisons ou des usines, ou qu'elles sont formées par un propriétaire possédant à lui seul la totalité ou la presque totalité d'une nature de culture. Dans tous les autres cas on ne peut s'adresser qu'au préfet, qui prononce en conseil de préfecture, sauf recours devant le ministre des finances et devant le Roi (2).

Ainsi, en résumé, l'étendue de chaque parcelle est déterminée par des hommes spéciaux; sa valeur, par rapport aux autres propriétés de la même commune, est évaluée par le conseil municipal. Il devient donc très-facile, quand le contingent de la commune est fixé, de le répartir proportionnellement entre tous les propriétaires.

801. On a voulu dans le principe se servir des évaluations cadastrales pour faire la répartition entre les communes, les arrondissements et les départements; il fallait pour cela que les évaluations fussent faites partout de la même manière, et représentassent le revenu

(1) Arrêté du 24 floréal an VIII, art. 1 à 7; règl. des 10 oct. 1821, art. 28 à 31; du 15 mars 1827, 82 à 95.

(2) Loi du 15 septembre 1807, art. 26. *V.* notamment arrêts du Conseil des 11 juill. 1831, 8 janv. 1836, 11 avril 1837 et 21 juin 1839.

réel des propriétés ; dès lors on ne pouvait laisser le soin de les opérer aux conseils municipaux, intéressés à ce que leurs communes payassent le moins possible. On fut donc obligé d'employer des experts étrangers. Ceux-ci, pour remplir leur mission, se livrèrent à des recherches qui soulevèrent partout des mécontentements, et firent naître de nombreuses réclamations. On se décida à n'appliquer le cadastre qu'au dernier degré de la répartition, parce que, les évaluations n'ayant pour but que de régler la quote-part de chaque individu, il importe peu qu'elles soient fictives, pourvu qu'elles aient lieu sur la même base pour toutes les natures de propriétés de la même commune (1).

(1) La superficie de la France est de 52,768,618 hectares, ou 26,714 lieues carrées. On compte 49,863,610 hectares imposables et 2,905,008 hectares non imposables. (Documents statistiques, t. 1, p. 107 et 108.)

En 1835, époque à laquelle remontent les documents statistiques publiés par le ministre de l'agriculture et du commerce (p. 107), le nombre des cotes était de 10,893,528 ; on comptait 10,448,255 cotes de 5 fr. et au-dessous, jusqu'à 100 fr., et 445,271 cotes de 100 fr. et au-dessus.

En 1791, les quatre-vingt-six départements qui constituent aujourd'hui la France payaient un contingent de 240,000,000 fr.; la réunion du comtat Venaissin (décrét du 4 septembre 1791) porta cette somme à 240,959,740 fr. Ce chiffre a subi des réductions successives; il était en 1830 de 154,787,387 fr.; il est pour 1843 de 156,811,000 fr. (Loi du 11 juin 1841.) L'accroissement depuis 1830 provient des biens sortis du domaine de l'Etat, principalement des bois, des terrains formés par alluvion, et des constructions nouvelles. (De la fortune publique en France, par MM. Macarel et Boulatignier, tom. 3, pag. 115 et suivantes.) Outre cette somme, la propriété foncière doit payer en 1843 114,225,940 fr. de centimes additionnels. Une grande partie de ces centimes a pour but des dépenses extraordinaires des contributions et des services départementaux et communaux.

CHAPITRE VI.

SUITE DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

—

SOMMAIRE.

§ Ier. De la Contribution personnelle et mobilière.

802. *But de la contribution personnelle et mobilière.*
803. *Par qui est due la contribution personnelle et mobilière.*
804. *De la taxe personnelle.*
805. *De la taxe mobilière et de son évaluation.*
806. *Où sont dues les taxes personnelles et mobilières.*
807. *Pour quel temps ces taxes sont dues.*
808. *Conversions facultatives de ces taxes en un prélèvement sur l'octroi.*
809. *Disposition exceptionnelle en faveur de la taxe personnelle. — Détails statistiques sur les contributions personnelles et mobilières.*

§ II. De la Contribution des portes et fenêtres.

810. *But et nature de cette contribution.*
811. *Ouvertures sujettes à l'impôt.*
812. *Par qui est dû cet impôt. — Comment il est réparti. — Détails statistiques.*

§ III. Des Patentes.

813. *But et nature de cet impôt.*
814. *Professions dispensées de la patente.*
815. *Associés. — Mari et femme. —Cumul d'industries.*
816. *Mode de payement du droit.*
817. *Moyens de contraindre à prendre la patente. — Établissement des rôles. — Détails statistiques.*

§ IV. Des Centimes additionnels.

818. *Centimes additionnels généraux.*
819. *Centimes additionnels départementaux.*
820. *Centimes additionnels communaux.*
821. *Mode de recouvrement.*

§ V. Taxes assimilées, sous quelques rapports, aux Contributions directes.

§ Ier. De la Contribution personnelle et mobilière.

802. Les propriétés immobilières offrent au fisc une matière imposable toujours assurée et facile à saisir. Il n'en est pas de même des propriétés mobilières : là rien n'est apparent, rien n'est fixe; la plus grande fortune peut consister dans quelques titres qu'il est facile de soustraire à la connaissance des agents du trésor. Bien des tentatives ont été faites pour atteindre les capitalistes, dont les revenus ne craignent ni l'intempérie des saisons, ni les désastres de la guerre. On a essayé d'imposer les chevaux, les chiens, les voitures, les domestiques mâles, les cheminées, etc. Mais toutes ces taxes somptuaires, séduisantes dans la théorie, ont toujours été, dans la pratique, d'une application difficile et d'un produit presque nul; elles ont été rem-

placées par la *contribution personnelle et mobilière*, établie par la loi du 3 nivôse an VII (1).

803. Cette contribution, comme on le voit par son titre, se compose de deux taxes, l'une *personnelle* et l'autre *mobilière;* toutes deux frappent sur chaque habitant de tout sexe, français ou étranger, jouissant de ses droits et non réputé indigent.

Sont considérés comme jouissant de leurs droits, les veuves et les femmes séparées de leurs maris, les garçons et les filles, majeurs ou mineurs, ayant des moyens suffisants d'existence soit par leur fortune personnelle, soit par la profession qu'ils exercent, lors même qu'ils habitent avec leurs père, mère, tuteur ou curateur. Le conseil municipal doit désigner les habitants qu'il croit devoir exempter, comme indigents, de toute cotisation, ou n'assujettir qu'à la taxe personnelle. (L. 21 avril 1832, 12 et 18.)

Les officiers de terre et de mer ayant des habitations particulières soit pour eux, soit pour leur famille; les officiers sans troupes, officiers d'état-major, officiers de gendarmerie ou de recrutement; les employés de la guerre et de la marine dans les garnisons et dans les ports; les préposés de l'administration ou des douanes, sont imposables à la contribution personnelle et mobilière, d'après le même mode et dans les mêmes proportions que les autres contribuables. (*Id.*, 14.)

La contribution personnelle et mobilière est perçue d'après un rôle rédigé par les *commissaires-répartiteurs.* Ce sont des propriétaires, au nombre de cinq, nommés par le sous-préfet, dont trois domiciliés dans la commune, qui se réunissent au maire et à l'adjoint, ou à deux officiers municipaux désignés à cet effet, pour concourir

(1) *V.* lois des 13 janv. 1791, 7 therm. an III, 14 therm. an VII, 3 niv. an VII, 17 fruct. an VII.

à la répartition entre les individus de la même commune. Les fonctions de répartiteur ne peuvent être refusées hors des cas prévus par la loi, sous peine d'une amende. (L. du 3 frimaire an VII, tit. 2.) Ces commissaires, assistés du contrôleur, portent sur la matrice du rôle tous les habitants jouissant de leurs droits et non réputés indigents, et déterminent les loyers qui servent de base à la répartition individuelle ; il est formé chaque année un état des mutations survenues pour cause de décès, de changement de résidence, de diminution ou d'augmentation de loyers. (21 avril 1832, 17.)

804. *La taxe personnelle* est due dans la commune du domicile du contribuable (1) (*id.*, 13); elle est égale pour les habitants d'une même commune, et consiste dans le prix moyen de trois journées de travail. La valeur de la journée de travail est réglée tous les ans, pour chaque commune, par les conseils généraux, sur la proposition des préfets; elle ne peut être au-dessous de 50 c., ni au-dessus de 1 fr. 50 c. (*Id.*, 10.)

Dans la répartition du contingent affecté à chaque commune, les deux taxes sont confondues; on n'en connait d'abord que le total. Voici comment on opère la séparation : on multiplie le nombre des contribuables de chaque commune par le prix de trois journées de travail; le produit présente la masse de la contribution personnelle de la commune. On soustrait ensuite ce

(1) Sous l'empire de la loi du 3 nivôse an VII, on n'était imposable qu'après un an de domicile ; d'après la loi du 25 mars 1831, art. 2, on l'était après six mois. La loi du 21 avril 1832 n'indique aucun terme ; le Conseil d'Etat en conclut que tout citoyen doit être imposé au lieu où il réside à l'époque de la confection des rôles, sauf à lui à réclamer, s'il est imposé pour le même exercice dans un autre lieu. (Conseil d'Etat du 23 avril 1836-21 mai 1840.) On trouve cependant des arrêts où il est question des délais d'un an et de six mois ; c'est qu'ils ont été rendus sur des réclamations auxquelles s'appliquait l'ancienne législation.

produit de la somme du contingent; la différence indique la masse de la contribution mobilière. Cette somme étant connue, on la rapproche de la masse des loyers d'habitation de la commune, et on la répartit sur chaque habitation proportionnellement à sa valeur. Le premier calcul est fait par le conseil d'arrondissement, le second par les répartiteurs (1).

On voit que la taxe personnelle porte sur les personnes à la manière de l'impôt de *quotité*, mais que l'impôt tout entier est de *répartition*, puisqu'il doit toujours produire une somme déterminée d'avance. C'est la taxe mobilière qui lui donne ce caractère, c'est elle qui par sa flexibilité complète le contingent. Une loi du 26 mars 1831 avait séparé la taxe personnelle de la taxe mobilière pour en faire un impôt de quotité : cette innovation excita, sans avantage pour le trésor, des réclamations universelles; on revint à l'ancien système par la loi du 21 avril 1832.

805. *La taxe mobilière* est proportionnée au loyer de l'*habitation personnelle*. Cette valeur est évaluée dans chaque commune par les *répartiteurs*.

L'usage s'était introduit, malgré les termes de la loi du 3 nivôse an VII, d'établir la contribution mobilière d'après la fortune présumée des contribuables. Cet usage, qui pouvait donner lieu à de graves abus, est formellement proscrit par la loi, et par la jurisprudence du Conseil d'État. C'est la valeur du loyer de l'*habitation personnelle* qui doit servir de base à la répartition; mais les répartiteurs ne sont pas tenus de s'arrêter aux déclarations qui leur sont faites; ils doivent rechercher tous les éléments de nature à amener une juste appréciation de la valeur locative de l'habitation du con-

(1) Loi du 23 juill. 1820, art. 27 et 29; loi du 21 avril 1832, art. 17.

tribuable. (Arr. du Cons. du 18 février 1839.) On entend par *loyer d'habitation* celui qui est relatif aux parties de bâtiments servant à l'habitation personnelle du contribuable et de sa famille. (L. 21 avril 1832, 17, § 2.) Ainsi on ne doit pas y comprendre le loyer des magasins, boutiques, auberges, usines, ateliers, pour raison desquels les habitants payent patente; les bureaux des fonctionnaires et employés; les parties de bâtiments qui servent aux élèves dans les maisons d'éducation; les bâtiments consacrés à l'exploitation rurale, etc. (1).

806. La taxe personnelle, comme nous l'avons dit, n'est due que dans la commune du domicile réel; mais la taxe mobilière est due pour toute habitation meublée. Quand, par suite d'un changement de domicile, un contribuable se trouve imposé dans deux communes, quoique n'ayant qu'une seule habitation, il ne doit la contribution que dans la commune de sa nouvelle résidence. (L. 21 avril 1832, 13.) Les habitants qui n'occupent que des appartements garnis ne sont assuje ttisà la contribution mobilière qu'à raison de la valeur locative de leur logement, évalué comme un logement non meublé. Les fonctionnaires, les employés, les ecclésiastiques logés gratuitement, sont imposables d'après la valeur locative des parties de bâtiments affectées à leur habitation personnelle. (*Id.*, 15 et 16.)

807. La contribution personnelle et mobilière est établie pour l'année entière, de telle sorte qu'elle doit être payée par le contribuable qui a vendu ou qui a déménagé, et par les héritiers du contribuable décédé. Les propriétaires et principaux locataires sont tenus de la contribution due par leurs locataires déménagés,

(1) *V.* loi du 26 mars 1831, 8, et, pour l'application de ce principe, la jurisprudence du Conseil d'Etat.

quand ils n'en représentent point les quittances, à moins qu'ils n'aient donné avis du déménagement un mois avant qu'il ait eu lieu ; il en est de même dans le cas d'un déménagement furtif, à moins qu'ils ne l'aient fait constater, dans les trois jours, par le maire, le juge de paix ou le commissaire de police ; dans tous les cas, ils sont responsables de la contribution des personnes logées en garni. (*Id.*, 21, 22, 23.)

808. La loi du 21 avril 1832, dont nous exposons les principales dispositions, étend à toutes les villes ayant un octroi l'avantage, qui n'était d'abord accordé qu'à quelques-unes, de payer leur contingent dans la contribution personnelle et mobilière, en tout ou en partie, sur le produit de l'octroi. Cette conversion ne peut avoir lieu que sur la demande des conseils municipaux et par une ordonnance du Roi. Quand la conversion n'est que partielle, ce qui reste à percevoir est réparti en cote mobilière seulement, au centime le franc des loyers d'habitation, après déduction des faibles loyers désignés par les conseils municipaux pour jouir de l'exemption de l'impôt (1).

809. Enfin, comme la taxe personnelle frappe indistinctement sur les pauvres et sur les riches, l'art. 19 de la loi du 21 avril 1832 décide qu'elle ne sera jamais augmentée par les centimes additionnels ajoutés au contingent des contributions personnelles et mobilières, et que ces centimes seront ajoutés aux contributions mobilières seulement (2).

(1) Loi du 21 avril 1832, art. 20. *Voir*, pour la marche à suivre, les circulaires des 28 mars 1832 et 19 juin 1834.

(2) La population totale du royaume s'élevait en 1837, d'après les tableaux officiels, à 33,540,910 âmes. Le nombre des imposés à la contribution personnelle et mobilière était de 6,111,218. La contribution personnelle et mobilière a produit en principal, dans la même année, 34,000,058 fr., savoir : 12,511,600 fr. provenant de taxes personnelles, et 21,488,453 fr. provenant

§ II. De l'Impôt des portes et fenêtres.

810. Cet impôt, qui a été établi en France pour la première fois par la loi du 4 frimaire an VII, a pour but, comme le précédent, d'atteindre la fortune mobilière. Il est d'une assiette facile, puisqu'il suffit de voir et de compter le nombre de portes et de fenêtres d'une maison, pour savoir à quelle somme elle doit être taxée; il est conforme aux principes de l'égalité proportionnelle, puisque en général le nombre d'ouvertures d'un logement est en rapport avec l'importance de ce logement, et par conséquent avec la fortune de celui qui l'occupe. Nous allons voir tout à l'heure les exceptions que des considérations d'humanité ou d'économie politique ont fait introduire. Cette imposition était d'abord de quotité; elle fut transformée en impôt de répartition par la loi du 13 floréal an X, puis rétablie comme impôt de quotité par la loi du 26 mars 1831, enfin déclarée de nouveau impôt de répartition par la loi du 21 avril 1832. Cependant elle participe de l'impôt de quotité en ce que la loi établit un tarif proportionné à la population de la commune, au nombre des ouvertures, à l'étage auquel elles se trouvent placées; ce tarif sert de base pour calculer ce que doit payer chaque propriétaire ou chaque locataire d'après la portion attribuée à la commune, de telle sorte qu'il peut y avoir augmentation ou diminution de la taxe,

de taxes mobilières. Ainsi la cote moyenne pour tout le royaume était alors de 5 fr. 56 c. par contribuable. Il y avait 1,323,206 cotes de 3 fr. et au-dessous; 3,473,863 de 3 à 10 fr., etc. En 1791, le contingent de l'impôt mobilier avait été fixé à 60 millions; il a subi depuis différentes réductions et augmentations successives; il est de 34 millions depuis 1832. (*V.* De la fortune publique en France, par MM. Macarel et Boulatigner, t. 3, p. 269 et suiv.) Les contributions personnelles et mobilières figurent dans la loi du 1er juin 1842, portant évaluation des recettes de 1833, pour une somme de 56,562,660 fr.

selon que le contingent est inférieur ou supérieur à la somme qu'elle produirait (1).

811. Les ouvertures sujettes à l'impôt sont les portes et fenêtres donnant sur les rues, cours et jardins des maisons et bâtiments, sur tout le territoire du royaume. (L. du 4 frim. an VII, 2.) Il faut excepter les portes placées dans l'intérieur des escaliers et des appartements; les ouvertures non clôturées par des portes ou des fenêtres (instr. 12 frim. et 13 pluv. an VII), servant à éclairer ou aérer les granges, bergeries, étables, greniers, caves et autres locaux qui ne servent pas à l'habitation des hommes; ainsi que toutes les ouvertures des combles ou de la toiture des maisons (l. 4 frim. an VII, 5), mais seulement quand les locaux qu'elles éclairent ne peuvent servir à l'habitation (l. 21 avril 1832, 27); les portes et fenêtres des bâtiments employés à un service public (les fonctionnaires publics, les employés et les ecclésiastiques logés gratuitement par l'État, les départements, les communes ou les hospices, sont assujettis à la contribution pour la partie des bâtiments qu'ils occupent (l. 4 frim. an VII, 5, et 21 avril 1832, 27); les portes et fenêtres des manufactures, excepté celles qui éclairent les lieux destinés à l'habitation des propriétaires, de leurs commis et concierges (2). On ne doit compter qu'une

(1) Le tarif se trouve dans l'art. 24 de la loi du 21 avril 1832. Supposons qu'en l'appliquant à toutes les ouvertures des maisons de la commune, il produise une somme qui soit inférieure de 1/8 à la somme que doit supporter la commune pour ce genre de contribution; la taxe pour chaque ouverture devra être alors augmentée de 1/8 dans cette commune. Il y aurait lieu à diminution, si l'application du tarif produisait une somme supérieure à celle pour laquelle la commune est imposée. Dans les villes et communes au-dessus de 5,000 habitants, la taxe correspondante au chiffre de leur population ne doit s'appliquer qu'aux habitations comprises dans les limites intérieures de l'octroi; les habitations dépendantes de la banlieue doivent être portées dans la classe des communes rurales. (L. 21 avril 1832, art. 24.)

(2) L'article 19 de la loi du 4 germinal an XI, qui dispense de la taxe les

seule porte charretière pour chaque ferme, métairie ou exploitation rurale. Les portes charretières existant dans les maisons à moins de six ouvertures ne sont comptées et taxées que comme portes ordinaires, excepté celles des bâtiments à l'usage des magasins dans les villes de 5,000 âmes et au-dessus, qui sont taxées comme les portes charretières des magasins établis dans les maisons à six ouvertures. (L. du 21 août 1832, 27, et 20 juillet 1837, 3.)

812. La contribution des portes et fenêtres est exigible des propriétaires et usufruitiers, fermiers et principaux locataires des maisons, bâtiments et usines, sauf leur recours contre les locataires particuliers pour le remboursement de la somme due à raison des locaux par eux occupés. (L. 4 frim. an VII, 12.) Lorsque la maison est occupée par le propriétaire et un ou plusieurs locataires, ou par plusieurs locataires seulement, la contribution des portes et fenêtres d'un usage commun est acquittée par le locateur. (*Id.*, 13.)

La répartition de cette dernière espèce de contribution a lieu, d'après le nombre des portes et fenêtres imposables trouvées par le recensement qui en est fait dans les communes cadastrées, par le contrôleur des contributions; et dans les autres, par le contrôleur et le maire. On leur applique le tarif, qui doit être augmenté ou diminué proportionnellement, comme nous l'avons déjà dit, de manière à ce que le total de la contribution de chaque commune soit égal au contingent qui lui est assigné. (L. du 13 floréal an X, 20; du 21 avril 1832, 27.) (1).

fenêtres des manufactures, ajoute : « qu'en cas de difficultés sur ce qu'on doit considérer comme manufacture, il sera statué par le conseil de préfecture. » Le Conseil d'État a jugé que cette exception ne s'appliquait pas aux usines. (Arrêts des 16 juillet 1840 et 3 avril 1841.)

(1) D'après le recensement de 1835, il y avait en France 6,805,102 maisons

§ III. Des Patentes (1).

813. L'industrie est une source de revenus; il est juste qu'elle contribue, comme la propriété foncière et la propriété mobilière, aux charges de l'État. La loi des 2 et 17 mars 1791 a remplacé les anciens droits de maîtrise et de jurande par un droit de *patente*, exigé, dans toute l'étendue du royaume, de ceux qui exercent un commerce, un métier, une industrie ou une profession quelconque.

Le droit de patente se divise en *droit fixe* et en *droit proportionnel*. Le droit fixe est réglé par le tarif; il varie à raison de la population de la commune et de la nature de la profession; le droit proportionnel se règle d'après le loyer (2); ce qui doit s'entendre de la valeur *réelle*, et non de la valeur *fictive*, qui sert de base à l'évaluation de la contribution foncière ou de la contribution personnelle et mobilière. (Arrêt du Conseil du 19 décembre 1840.) L'évaluation faite pour arriver à la répartition de ces deux impôts a lieu d'une manière différente pour chacun d'eux, et ne peut être étendue d'un cas à l'autre (nº 805). La valeur locative réelle se constate, pour l'assiette du droit proportionnel, au

et 37,253,859 portes et fenêtres. Le principal de la contribution des portes et fenêtres, qui était évalué en l'an X à 12,812,804 pour les départements dont se compose la France actuelle, a été évalué dans le budget de 1843 à 23,203,000. (Loi du 11 juin 1842.) (Traité de la Fortune publique en France, par MM. Macarel et Boulatigner, t. 3, page 383.)

(1) L'impôt des patentes n'est pas attribué tout entier aux dépenses générales; une portion déterminée par les lois de finances est consacrée aux besoins communaux.

(2) Loi du 1er brum. an VII, art. 5 et 31; loi du 13 floréal an X, art. 27. (*Voir*, pour les différentes classes de patentes, la loi du 1er brum. an VII, entière; loi du 9 brum. an VIII; arrêtés des 15 fruct. an VIII, 26 brum. an X; loi du 12 flor. an X; décret du 25 oct. 1806; loi du 25 avril 1816; loi du 25 mars 1817, art. 56, 57, 58, 64, 66, 67, 68, 69 et 70; loi du 15 mai 1818, art. 53, 54, 60, 61, 62 et 65; lois des 19 juillet 1819 et 26 mars 1831, art. 26.)

moyen de baux authentiques, ou par comparaison avec d'autres bâtiments dont la valeur est régulièrement constatée ou notoirement connue. (L. 26 mars 1831, 26.) Les patentables qui se trouvent dans la sixième classe et dans les classes inférieures, ou dont l'état, quand il est hors des classes, ne donne lieu qu'à un droit fixe de trente francs et au-dessous, ne sont pas assujettis au droit proportionnel. (L. du 1er brum. an VII, art. 6.)

814. La nomenclature des professions et le tarif des droits qui sont dus par chacune d'elles, sont du domaine de la loi : comme l'énumération pourrait être incomplète, les professions non désignées sont taxées par analogie avec celles de même nature, d'après l'avis du directeur des contributions et la décision du préfet ; il n'y a d'exceptions que celles formellement exprimées. (L. du 1er brum. an VII, art. 3 et 35.)

L'art. 29 de la loi de brumaire an VII dispense de la patente les fonctionnaires publics et employés salariés par la nation ; les laboureurs et cultivateurs, pour la vente des récoltes, fruits et bestiaux provenant des terres qu'ils exploitent ; les commis, ouvriers journaliers et toutes personnes à gages travaillant pour autrui dans les maisons, ateliers et boutiques de ceux qui les emploient ; les peintres, graveurs, sculpteurs vendant le produit de leur art ; les officiers de santé attachés aux armées, aux hôpitaux, au service des pauvres, par nomination de l'autorité compétente ; les sages-femmes, les maîtres de poste aux chevaux, les pêcheurs, les cardeurs, fileurs de laine et de coton, les blanchisseuses, les savetiers, les tripiers ; ceux qui vendent en ambulance dans les rues, dans les lieux de passage et dans les marchés, les menus comestibles. Ceux qui vendent d'autres objets, même en ambulance,



échoppe ou étalage, payent la moitié des droits que payent ceux qui vendent en boutique. Des lois ou des décisions postérieures ont ajouté à ces exceptions les professeurs et instituteurs. (Décis. du 22 vent. an VII.) Les propriétaires et fermiers de marais salants (avis du Conseil d'État du 24 floréal an VIII); les porteurs de contraintes (arrêté 16 thermidor an VIII, art. 16); les marins qui commandent des navires ou barques faisant le petit cabotage ou la pêche (déc. 15 oct. 1806); les exploitants de mines (l. 2 avril 1810, 32); les ouvriers à métiers qui travaillent chez eux pour le compte des fabricants et marchands fabricants, s'ils n'entretiennent qu'un métier, et s'ils déclarent le nom et la demeure du fabricant pour lequel ils travaillent (l. 15 mai 1818, 53); les associés attachés aux établissements de fabrication à métier ou de filature (l. 25 mars 1817, 67); les fabricants de salpêtre commissionnés, lors même qu'ils exercent leur industrie dans les lieux situés loin de la circonscription des salpêtrières royales, s'ils opèrent sur des matériaux de démolition (l. 10 mars 1819, 4); les avocats, les notaires et les avoués, ne sont pas soumis à la patente, sans qu'aucune loi formelle les en ait exemptés.

815. Les patentes sont personnelles; par conséquent les divers associés d'une même maison sont tous obligés de s'en munir. Quand ils habitent la même commune, le principal associé paye le droit fixe en entier, les autres ne payent qu'un demi-droit fixe chacun; et quand ils occupent en commun la même maison d'habitation, les mêmes usines, ateliers, magasins et boutiques, il n'est dû qu'un droit proportionnel pour tous. L'obligation de la patente n'est pas imposée aux associés en commandite qui se bornent à fournir leur mise sociale, et qui profitent des bénéfices et supportent les pertes pro-

portionnellement à leurs mises, sans prendre une part active à l'administration de la société (1); il faut dire la même chose, par la même raison, des associés anonymes qui ne gèrent pas la société. Mais, d'un autre côté, la même personne peut exercer plusieurs industries sans être tenue de payer plusieurs patentes; il suffit qu'elle se munisse de celle qui donne lieu au droit le plus fort (2). Le mari et la femme non séparés de biens sont considérés ici, quant aux intérêts pécuniaires, comme une seule et même personne : ils n'ont besoin de prendre qu'une seule patente, lors même qu'ils exercent des états différents; mais, dans ces deux cas, le droit proportionnel est dû pour tous les lieux occupés par les différents commerces (3).

816. La taxe des patentes est payable par douzième, de mois en mois, à partir du 1er janvier, excepté pour les marchands forains et ambulants, qui, offrant moins de garanties, doivent la payer tout entière quand elle leur est délivrée (4). Comme les patentes sont prises pour l'année entière, le droit en est dû jusqu'à la fin, même par celui qui quitterait son commerce dans le cours de l'année (5); cependant il n'est exigible que pour le temps qui s'est écoulé jusqu'au décès du patentable et pour le mois courant (6). Par une raison analogue, ceux qui entreprennent une industrie dans le courant de l'année ne doivent le droit qu'au *prorata* du temps qui reste à courir, calculé par trimestre, et sans qu'un trimestre puisse être divisé (7). Ainsi celui qui s'établit au

(1) Loi du 1er brum. an VII, art. 25; loi du 25 mars 1817, art. 67.
(2) Loi du 1er brum. an VII, art. 24; loi du 15 mai 1818, art. 61.
(3) Loi du 1er brum. an VII, art. 25.
(4) Arrêté du 26 brum. an X, art. 1 et 3; lois du 13 flor. an X, art. 26; 25 mars 1817, 69, 70; 15 mai 1818, 64, 66.
(5) Loi du 1er brum. an VII, art. 4.
(6) Loi du 13 flor. an X, art. 26.
(7) Loi du 1er brum. an VII, art. 4.

mois de mai doit la patente pour trois trimestres à partir du 1er avril. La même règle s'applique lorsqu'un changement d'industrie ou de domicile entraine une augmentation dans le droit fixe ou dans le droit proportionnel : dans le premier cas il faut prendre une nouvelle patente, dans le second il suffit de payer l'augmentation au prorata du temps qui reste à courir (1).

817. Tous les patentables doivent se munir de la formule de leur patente ; ils peuvent être requis de la présenter par les juges de paix, commissaires de police, maires, adjoints municipaux, procureurs du roi : la non-présentation donne lieu, suivant les circonstances, à la saisie des marchandises et à une amende (2). Bien plus, tous les actes judiciaires ou extrajudiciaires, relatifs à l'industrie sujette à la patente, doivent en contenir la mention, à peine d'amende de 50 francs, tant contre les particuliers sujets à la patente, que contre les fonctionnaires publics, tels que notaires, avoués, huissiers, etc., qui auraient fait ou reçu lesdits actes (3).

La classification des patentables et la rédaction des matrices sont faites par les contrôleurs des contributions, avec l'assistance des sous-préfets et des maires, avec ou sans déclaration préalable des commerçants, suivant la catégorie dans laquelle ils sont placés par la loi (4).

Deux projets de loi sur la réforme du système des patentes ont été portés à la Chambre des Députés les

(1) Loi du 1er brum. an VII, art. 26 et 28.

(2) Loi du 17 mars 1791, art. 19, 20 et 22 ; loi du 6 fruct. an IV, art. 22 et 30 ; loi du 1er brum. an VII, art. 38.

(3) Loi du 1er brum. an VII, art. 37 et 38 ; loi du 16 juin 1824, art. 10.

(4) *V.* arrêté du 15 fructidor an VIII ; lois du 25 mars 1817, du 15 mai 1818 ; circulaires des 25 janvier, 24 mars, 10 avril, 23 octobre 1817, 20 mars 1818.

24 janvier et 16 décembre 1834. Le dernier projet a donné lieu à un rapport concluant à l'adoption. Il est probable que le corps législatif s'occupera bientôt de cette matière (1).

§ IV. Centimes additionnels.

818. La perception de l'impôt donne lieu à des frais. Il faut faire la dépense matérielle des rôles, payer aux percepteurs et receveurs des traitements, et leur allouer des remises (2). Il existe aussi des non-valeurs provenant ou de cotes irrécouvrables, ou de dégrèvements faits aux contribuables pour les causes que nous verrons dans le chapitre suivant. La différence que ces dépenses produiraient entre le chiffre présumé et le chiffre réel de l'impôt, est couverte au moyen d'une surtaxe proportionnée au capital des contributions, surtaxe qui est votée par la loi de finances sous le nom de *centimes additionnels*.

819. C'est aussi au moyen de centimes additionnels que l'on pourvoit aux dépenses départementales fixes et variables. Une partie de ces centimes est versée au trésor pour être tenue en totalité à la disposition du ministre de l'intérieur, et être employée, sur ses ordonnances, au payement des dépenses *fixes* et *communes*; une autre partie est versée dans les caisses des receveurs généraux pour être tenue à la disposition des préfets, et être employée, sur leurs mandats, aux dé-

(1) L'impôt des patentes, lorsqu'il fut confié à l'administration des contributions directes en 1802, rapportait 19,310,554 fr. En 1837, le produit s'est élevé à 28,992,658 fr. payés par 1,290,231 patentables. Il est évalué dans le budget de 1843 à 33,300,000 fr., sur lesquels 2,664,000 sont attribués aux communes en vertu de la loi du 2 ventôse an XIII. (Loi du 11 juin 1842.) (*V.* De la Fortune publique en France, par MM. Macarel et Boulatigner, t. 2, p. 499 et suiv.)

(2) Loi du 17 fruct. an VI, arts 3 à 9; loi du 5 vent. an XII, art. 15.

penses *variables*, conformément aux budgets votés par les conseils généraux et approuvés par le ministre de l'intérieur ; ce qui reste est versé au trésor pour former un *fonds commun*, destiné à venir au secours des départements dont les dépenses variables excèdent les centimes qui y sont affectés.

Indépendamment des centimes additionnels votés par les Chambres, les conseils généraux peuvent être autorisés à voter des *centimes facultatifs*, jusqu'à concurrence d'un *maximum* fixé par la loi, pour subvenir aux dépenses d'utilité départementale. En cas d'insuffisance de ces centimes facultatifs, des lois spéciales autorisent des *centimes extraordinaires*. Le produit de ces centimes est versé dans la caisse du receveur général pour être tenu à la disposition du préfet, qui lui donne l'emploi déterminé par le conseil général.

820. Les communes ont aussi, pour subvenir à leurs dépenses, des *centimes additionnels* au principal de la contribution foncière, personnelle et mobilière, à moins qu'elles ne déclarent que cette contribution leur est inutile. (L. 15 mai 1818, 31.) Elles peuvent être autorisées par des ordonnances du Roi à s'imposer extraordinairement des centimes additionnels, dans les cas et dans les limites déterminés par les lois de finances.

821. Ainsi le chiffre du principal des contributions directes ne change pas, et l'on pourvoit à l'aide des centimes additionnels aux non-valeurs, aux dépenses temporaires, à celles qui varient d'une année à l'autre, d'un département à l'autre, d'une commune à l'autre. Ces centimes portent ou sur toutes les contributions, ou sur quelques-unes seulement. Il faut cependant observer que, par un motif d'humanité, la loi du 21 avril 1832 a décidé, art. 19, que les centimes additionnels ne porteraient jamais sur la taxe personnelle, et que ceux qui

seraient imposés sur la contribution personnelle et mobilière frapperaient uniquement la taxe mobilière. Pour éviter les dépenses d'un rôle spécial, le recouvrement des centimes additionnels, de quelque nature qu'ils soient, se fait en même temps, de la même manière et par le moyen des mêmes rôles, que celui des contributions, avec lesquelles ils se confondent. Les moyens de recours sont les mêmes pour les uns que pour les autres.

§ V. Taxes assimilées, sous quelques rapports, aux contributions directes.

822. *Redevance sur les mines.* La superficie du terrain occupé par les mines reste toujours soumise à la contribution foncière. Les mines elles-mêmes constituent une propriété qui est frappée d'un droit fixe, réglé, d'après l'étendue de l'exploitation, à raison de 10 fr. par kilomètre carré, et d'une redevance proportionnelle au produit de l'extraction, qui ne peut excéder 5 pour cent du produit net. Ces deux impôts peuvent être remplacés par un abonnement. (*V.* l. du 21 avril 1810 et décret du 6 mai 1811, pour tout ce qui tient à l'assiette de ces droits, à la confection des rôles, à l'instruction des réclamations et à la perception. Le recouvrement a lieu comme pour la contribution foncière.

823. *Rétribution pour la vérification des poids et mesures.* Cette taxe, payée pour la vérification périodique des poids et mesures, est réglée d'après un tarif (arrêté du 29 prairial an IX); les rôles sont rendus exécutoires par les préfets, mis en recouvrement et poursuivis par les mêmes voies et avec les mêmes termes de recours et de réclamations que les contributions des portes et fenêtres. (L. 1er vend. an IV; ord. du 17 avril 1839, art. 46 à 54. *V.* n° 393.)

824. *Contribution pour l'entretien des bourses et des chambres de commerce.* Les dépenses annuelles d'entretien et de réparation des bourses et des chambres de commerce sont couvertes au moyen d'une contribution proportionnelle sur le total de chaque patente de 1re et de 2me classe, et sur celles d'agent de change et de courtier. (L. 28 vent. an IX; décret 23 septembre 1806; ord. 21 décembre 1815.) Le rôle de ces contributions est rendu exécutoire par le préfet, et le recouvrement a lieu de la même manière et aux mêmes termes que le droit total des patentes. (Arrêté du 12 brum. an XI, nos 368 et 373.)

825. *Contribution pour les travaux d'entretien, réparation ou reconstruction des digues, et pour le curage des canaux et rivières non navigables.* La loi du 14 floréal an XI met les dépenses de ces différents travaux à la charge des riverains, conformément aux anciens règlements en usage. Les rôles sont dressés sous la surveillance des préfets, et rendus exécutoires par eux. Les modes de recouvrement et de recours sont les mêmes que pour les contributions directes. (L. 14 floréal an XI, et décret du 16 septembre 1807.)

826. *Taxe pour la conservation des travaux de desséchement des marais.* Le décret du 16 septembre 1807, art. 26, posa le principe de la conservation des marais desséchés, à l'aide de contributions qui portent sur les propriétaires. D'après un décret du 15 février 1811 et la jurisprudence du Conseil d'État (arrêt du 2 février 1825), la perception a lieu comme en matière de contributions directes.

827. *Taxe pour l'asséchement des mines.* Dans les cas où les concessionnaires de mines sont obligés d'opérer à frais communs des travaux de desséchement, les dépenses de desséchement et d'entretien des travaux

sont réparties entre les propriétaires, en vertu de rôles dressés par les syndics et rendus exécutoires par le préfet. La perception et les réclamations ont lieu comme en matière de contributions directes. (L. du 27 avril 1838, 3 et 5 *, et n° 690.)

828. *Droits pour frais de visites chez les pharmaciens, les épiciers, les droguistes et les herboristes* (v. n° 313). Ces visites sont faites en vertu de la loi du 21 germinal et l'arrêté du gouvernement du 25 thermidor an XI. D'après une circulaire du 14 avril 1829, les rétributions dues pour ces visites font l'objet d'un rôle rendu exécutoire par le préfet et recouvré conformément aux règles des contributions directes.

829. *Rétributions dues par les propriétaires et entrepreneurs d'eaux minérales naturelles ou factices.* (Arrêtés du 3 floréal an VIII, 6 niv. an XI.) La loi annuelle des finances ajoute à ces rétributions celles qui sont imposées aux mêmes établissements pour subvenir au traitement des médecins inspecteurs des eaux. Ces différentes rétributions sont recouvrées comme les contributions directes.

830. *Prestations en nature pour la confection et l'entretien des chemins vicinaux.* Les prestations établies par la loi du 21 mai 1836, art. 2, sont rachetables en argent au gré des contribuables; les rôles sont rendus exécutoires par le préfet, et perçus comme en matière de contributions directes, sauf que le receveur municipal est chargé du recouvrement. (Instr. du min. de l'int. oct. 1824.)

831. Les habitants et les propriétaires d'une commune peuvent être assujettis, en vertu d'usages locaux, à des taxes perçues à l'occasion de la jouissance des biens communaux, telles que les taxes d'affouage, de pâturage, de pacage. (L. du 18 juillet 1837, 44 *.)

832. *Rétributions des élèves des écoles primaires communales.* Elles portent sur les parents non indigents dont les enfants suivent les classes des instituteurs communaux; elles sont déterminées par les conseils municipaux, et perçues mois par mois, dans la même forme que les contributions directes, sur un état des élèves certifié par l'instituteur, visé par le maire, et rendu exécutoire par le sous-prefet. (L. 28 juin 1833, 14*; ord. 16 juillet 1833, 11.)

833. *Rétribution universitaire.* La rétribution universitaire, qui est le vingtième du prix de la pension des élèves, et le *droit annuel* payé par les maîtres de pension, sont recouvrés, comme en matière de contributions directes, sur des rôles dressés par les agents de ces contributions concurremment avec l'université, sauf recours devant le conseil de préfecture. (L. du 17 août 1835, 9.)

834. Nous avons dit, n° 509, qu'il était dans l'esprit de la loi du 19 avril 1831 que l'on comptât pour le cens électoral non-seulement les quatre contributions directes, mais encore les impositions de toute nature qui ont le caractère d'*impôt direct*, lors même qu'elles ne sont que locales et temporaires, telles que les centimes additionnels votés par les conseils généraux, les contributions pour les dépenses des bourses et des chambres de commerce; nous ajouterons les redevances sur les mines, les taxes pour l'entretien des bourses et des chambres de commerce, pour la vérification des poids et mesures, les prestations pour les chemins vicinaux, les droits de diplômes de maîtres de pension, etc. Mais nous ne dirons pas la même chose des autres taxes que nous venons d'énumérer; ce ne sont pas, à proprement parler, des impôts; ce sont ou des cotisations forcées pour la confection de travaux qui

intéressent un certain nombre de propriétaires, comme les taxes pour les travaux de réparation des digues, de curage de cours d'eau, de conservation des travaux de desséchement des marais, d'asséchement des mines; ou le salaire d'un service, comme la rétribution des élèves des écoles primaires communales, la rétribution universitaire des élèves des écoles secondaires et des colléges. Ces différentes taxes n'ont de commun avec l'impôt que le mode de perception; mais elles en diffèrent selon nous essentiellement, puisqu'elles n'ont pas pour motif un service d'intérêt général, départemental ou communal.

CHAPITRE VII.

SUITE DES CONTRIBUTIONS DIRECTES. — PERCEPTION. — DÉGRÈVEMENT. — POURSUITES ET CONTENTIEUX.

—

SOMMAIRE.

835. Nous avons vu dans le chapitre précédent la nature, l'assiette et le mode de répartition des contributions directes; il nous reste à voir tout ce qui tient à leur recouvrement.

Le directeur des contributions dresse chaque année le rôle des contribuables de chaque commune. Depuis 1818, un seul rôle contient les contributions foncière, personnelle, mobilière et des portes et fenêtres, et les centimes additionnels à ces différentes contributions. Ce rôle est dressé d'après les bases générales que nous avons indiquées, avec les modifications qui doivent résulter des changements survenus, pendant le cours de l'année, dans les propriétés ou dans le personnel des contribuables.

836. Le règlement du 10 octobre 1821, art. 37, veut que tout acquéreur, cessionnaire, héritier, légataire ou nouveau propriétaire à quelque titre que ce soit, fasse la déclaration des biens qu'il a acquis à la mairie de la commune où ces biens sont situés. Mais, comme on néglige souvent de faire cette déclaration, diverses mesures ont été prises pour y suppléer. Les receveurs

d'enregistrement envoient tous les six mois aux contrôleurs des contributions le relevé de tous les actes translatifs de propriété qui ont été soumis à l'enregistrement. Les contrôleurs envoient les renseignements qui en résultent aux maires, et, à un jour indiqué par eux et annoncé d'avance par des affiches, ils se rendent dans chaque commune, où, réunis avec les répartiteurs et le percepteur et le maire, ils reçoivent les déclarations des propriétaires (règl. du 15 mars 1827, 112 et 113); ils adressent ensuite les renseignements qu'ils ont pu obtenir au directeur, qui fait l'application des mutations sur la copie des matrices appartenant à chaque commune. (Ord. du 25 mars 1836.) Tant que la mutation n'est pas opérée, l'ancien propriétaire continue à être imposé, et il peut être contraint au payement de l'impôt, sauf son recours contre le nouveau propriétaire (1).

Quant aux contributions personnelle, mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, le maire, les répartiteurs et le percepteur recherchent tout ce qui peut entraîner une modification dans les rôles, par addition ou retranchement de contribuables, diminution ou augmentation des cotes. Cette opération doit commencer dans les dix premiers jours du mois de juillet (2). Tous les états de changements doivent être recueillis par les contrôleurs, pour la contribution foncière et celle des portes et fenêtres, avant le 10 septembre; et pour la contribution personnelle et mobilière, au 30 du même mois au plus tard. Passé ces époques, les maires sont censés n'avoir aucun changement à proposer, et les rôles s'expédient sur les anciennes matrices. (*V.* circul. du 26 février 1841 et 3 mai 1842.)

(1) Loi du 3 frim. an VII, art. 33, 34, 35 et 36; ord. du 3 oct. 1821.
(2) Loi du 3 frim. an VII, art. 32.

837. Les rôles sont rendus exécutoires par le préfet, et transmis par le directeur aux maires des communes, avant le 1er janvier (1). Ceux-ci doivent, le premier dimanche qui suit leur réception, faire afficher un avis portant que les rôles de la commune sont entre les mains du percepteur; que chaque contribuable doit acquitter la somme à laquelle il est imposé, dans les délais fixés par la loi, sous peine de contrainte; et qu'il a trois mois, à partir de l'émission des rôles, pour présenter, s'il y a lieu, ses réclamations (2). On adresse, en outre, à chaque contribuable, un avis coûtant 5 centimes, qui indique avec détail ce qu'il doit payer en principal, accessoires et centimes additionnels, la loi ou l'ordonnance en vertu desquelles les contributions ont été établies, et les termes dans lesquels elles doivent être acquittées. (L. du 15 mai 1818, 50, 51.)

838. Il faut voir, avant d'aller plus loin, de qui et à quelle époque les contributions peuvent être exigées.

La contribution foncière est due en général par le *propriétaire du fonds ;* mais la loi doit considérer comme propriétaire celui dont le nom figure sur le rôle : ainsi le vendeur qui n'a point fait opérer la mutation est tenu de payer la contribution de l'immeuble qu'il n'a plus; il en est de même de celui qui est porté sur les rôles pour un autre, et qui n'a pas fait rectifier cette erreur dans le délai légal. L'État poursuit le débiteur apparent, sauf le droit qu'a celui-ci d'exercer sa réclamation contre le débiteur réel.

Quand il existe un usufruitier, c'est lui qui doit payer les impôts, aux termes de l'article 608 du Code civil. Quelques auteurs ont émis l'opinion que, dans le cas de non-payement par l'usufruitier, le nu-pro-

(1) Arrêté du 16 therm. an VIII, art. 18.
(2) Loi du 4 mess. an VIII, art. 5 et 6.

priétaire pouvait être poursuivi, parce que, dit-on, l'impôt est une charge de la propriété. Il résulte de notre système de contributions que l'impôt foncier est moins une charge de la propriété qu'une charge des fruits. Si l'impôt était une charge du fonds, le propriétaire pourrait, en l'abandonnant, s'affranchir de sa dette. Or l'art. 66 de la loi du 3 frim. an VII qui autorise les propriétaires des terres vaines et vagues à se libérer du payement de l'impôt, en les abandonnant à la commune dans laquelle elles sont situées, ajoute immédiatement que la libération de l'impôt n'a lieu que pour l'avenir, et que les cotisations antérieures à l'abandon restent à la charge du propriétaire. Il nous semble résulter de ces principes que l'impôt foncier est une dette personnelle à celui qui le doit d'après les prescriptions de la loi. Aux termes de l'art. 608 du Code civil, c'est l'usufruitier qui est obligé de payer l'impôt : la dette lui est donc personnelle, et ne peut être poursuivie contre le nu-propriétaire; ce qui est d'ailleurs parfaitement juste, puisque celui-ci pendant la durée de l'usufruit ne perçoit aucun revenu.

Les fermiers ou locataires sont tenus de payer la contribution foncière des lieux qu'ils tiennent à bail, sur le prix de leur loyer, en l'acquit des locateurs; et ces derniers sont obligés de recevoir en payement les quittances du receveur des contributions, jusqu'à due concurrence du prix des baux. (L. 1[er] déc. 1790, t. 5, art. 10; l. 3 frim. an VII, 147.) Cette disposition toutefois ne doit pas s'entendre, d'après l'art. 1753 du Code civil, des sommes déjà payées au propriétaire aux termes consacrés par l'usage ou stipulés par le bail.

Une décision ministérielle du 7 avril 1819 donne aux propriétaires la faculté de diviser leur cote foncière entre leurs fermiers, et de charger ceux-ci de payer en

leur acquit. Cette faculté ne change en rien la position du trésor vis-à-vis du propriétaire; il est toujours débiteur, et débiteur principal de l'impôt; de telle sorte qu'il ne peut exiger que l'on discute préalablement ses fermiers. Mais, d'un autre côté, nous devons dire, contrairement à un arrêt du Conseil du 1er juillet 1839, que le percepteur est forcé de recevoir le payement des mains du fermier ou du locateur, quand même il ne l'aurait pas requis. Il résulte en effet de l'art. 1236 du Code civil qu'une obligation peut être acquittée par toute personne, même non intéressée au payement de la dette : peu importe en effet au trésor, comme à tout autre créancier, de quelle main il reçoit ce qui lui est dû. (*V.* régl. du 31 déc., 13 *bis.*)

En cas de décès, les héritiers et légataires peuvent être poursuivis solidairement à raison des contributions de ceux dont ils ont hérité, ou auxquels ils ont succédé, tant que la mutation n'a pas été opérée sur le rôle. (Régl. du 31 déc., art. 4.)

Les receveurs des communes, hospices et autres établissements publics, sont tenus au payement des contributions dues par ces communes ou établissements; les quittances des percepteurs leur sont allouées en compte. (*Id.*, 5.)

Le propriétaire est garant des contributions personnelle et mobilière dues par ses locataires déménagés, quand il n'a pas averti le percepteur un mois avant l'expiration du bail, en tirant une reconnaissance par écrit de cet avertissement, et, en cas de déménagement furtif, quand il n'a pas fait constater légalement le fait dans les trois jours. (L. 21 avril 1832, art. 22 et 23; régl. du 21 décembre 1839, 15.)

Les notaires, les commissaires-priseurs et autres dépositaires ou débiteurs d'objets affectés au privilége

du trésor (*v.* nº 855), sont tenus, sur la demande du percepteur, de payer en l'acquit du redevable; les quittances qu'ils en reçoivent leur sont allouées en compte. (L. 12 nov. 1808, art. 2.) Cette obligation est tellement absolue, que la Cour de cassation a jugé que le débiteur du contribuable, dans les cas ci-dessus spécifiés, est tenu de payer sur la sommation qui lui en est faite par le percepteur, lors même qu'il existe des saisies-arrêts entre ses mains, sans qu'il puisse faire statuer par le tribunal sur la validité de la saisie, et sur les droits des différents saisissants, sous peine d'être contraint comme le serait le débiteur lui-même. (Arrêt du 21 avril 1819.)

839. Les contributions directes sont payables en douze portions égales, dont chacune est exigible le premier de chaque mois pour le mois précédent. (L. 3 frim. an VII, 146.)

840. Examinons maintenant les différentes hypothèses qui peuvent se présenter.

Ou le contribuable paye sans réclamation, ou il réclame un dégrèvement, ou il ne paye pas.

Dans le premier cas, il doit payer en *argent* au moins un douzième tous les mois, et il reçoit une quittance sur papier libre et sans frais. (L. 3 frim. an VII, 146; arrêté 16 therm. an VIII, 16.)

841. Quatre espèces de demandes en dégrèvement peuvent être formées en matière de contributions directes : ce sont les *demandes en décharge* et *en réduction*, *en remise* et *en modération*.

Les demandes *en décharge* et *en réduction* ont lieu : les premières, lorsque le contribuable est taxé pour un impôt qu'il ne doit pas; les secondes, quand il est taxé pour une somme plus considérable que celle qu'il doit. (Arrêté du 24 floréal an VIII, art. 1 à 24.)

842. Il y a lieu à *décharge* quand il y a *faux emploi*, ou *double emploi*. *Faux emploi*, par exemple, quand un individu est imposé pour un bien qu'il ne possède pas, ou est porté sur le rôle de la contribution personnelle et mobilière dans une commune qui n'est pas celle de son habitation; lorsqu'on exige de lui une patente, quoiqu'il ne soit pas tenu de s'en munir, etc. *Double emploi*, quand le même bien est cotisé deux fois, quand la même personne est taxée deux fois, etc.

Il y a lieu à *réduction* en cas de *surtaxe*. La *surtaxe* peut provenir de défaut d'*égalité proportionnelle*, d'*erreur de cotisation* ou de *calcul*. Dans les communes cadastrées, dont le rôle de la contribution foncière est fixé d'une manière invariable six mois après sa première émission, on ne peut se pourvoir en réduction, pour *rappel à l'égalité proportionnelle*, qu'à l'égard des propriétés bâties, et en cas de destruction ou anéantissement des propriétés non bâties, ou d'erreur de calcul. (*V.* n° 800.) Les demandes annuelles en réduction pour rappel à l'égalité proportionnelle, en matière de contribution foncière, n'ont lieu que dans les communes non cadastrées (1). Il faut, pour que cette demande soit admissible, qu'il se trouve entre la cote du réclamant et une ou plusieurs de celles qu'il présente comme point de comparaison, une différence d'un dixième. (L. 2 messidor an VII, art. 129.)

Pour ce qui concerne les autres contributions, les demandes en réduction peuvent être formées tous les ans dans toutes les communes, soit pour fausse évaluation de la valeur locative en matière de contribu-

(1) Loi du 24 floréal an VIII et loi du 15 sept. 1807, art. 36, 37 et 38, abrogeant l'article 126 de la loi du 2 messidor an VII, qui portait que la demande ne pouvait être formée que dans les trois ans qui suivaient la publication de la matrice du rôle.

tion mobilière, soit pour erreur de cotisation ou de calcul en toute autre matière.

843. Les demandes *en remise* et *en modération* ont lieu lorsqu'un contribuable justifie qu'il a éprouvé des pertes par suite d'événements imprévus, tels qu'inondations, incendies, malheurs commerciaux, appartements non occupés, etc. Si la perte du revenu objet de la taxe est totale, le contribuable peut obtenir une *remise complète;* si elle n'est que partielle, il n'a droit qu'à une *modération.* (Arrêté du 24 floréal an VIII, art. 24 à 29; 6 mai 1811, 54.)

Comme on le voit, les demandes *en décharge* et *en réduction* diffèrent des demandes *en remise* et *en modération* quant à leur cause. Les unes sont fondées sur la justice rigoureuse; les autres ont pour base des considérations d'humanité. Il en résulte que les premières sont formées, instruites et jugées par la voie contentieuse, tandis que les secondes rentrent dans les attributions du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Nous allons exposer la marche à suivre pour l'un et pour l'autre cas.

844. Le contribuable qui veut se pourvoir en décharge ou en réduction doit le faire dans le délai de trois mois de l'*émission* des rôles (1), par une pétition adressée au sous-préfet, rédigée sur papier libre si la réclamation a pour objet une cote inférieure à 30 fr. (2),

(1) Il faut observer que le délai ne court pas de la *publication*, mais de l'*émission* des rôles par le préfet. Ce sont les termes exprès de la loi du 21 avril 1832, art. 28. (Arr. du Conseil du 9 août 1836.) Qu'entend-on par l'*émission* des rôles? C'est le *mandement* par lequel le préfet rend les rôles exécutoires. (Conseil d'État des 20 décembre et 2 avril 1838.) La raison de cette exception au droit commun, c'est qu'on n'a pas voulu faire dépendre le délai des réclamations de la négligence des maires qui auraient pu retarder la publication.

(2) L'auteur des *Poursuites en matière de contributions directes* cite, t. 1, p. 115, une décision du ministre des finances dont il ne donne pas la

et sur papier timbré dans le cas contraire. Les pétitions ne peuvent réunir plusieurs natures de contributions ; elles ne peuvent être faites non plus au nom de plusieurs personnes, à moins qu'il ne s'agisse d'individus inscrits sur un même article de rôle pour cause d'indivision ou autrement ; elles doivent être accompagnées de la quittance des termes échus (1). Cette dernière disposition a un double but : elle évite les réclamations que les contribuables ne formeraient que pour retarder leur payement ; et elle empêche que le chiffre de l'impôt voté par les Chambres ne soit diminué. Les contribuables ont le même délai de trois mois pour réclamer contre leur omission aux rôles ; le montant des cotisations extraordinaires qui sont établies par suite de ces dernières réclamations, soit en contributions personnelle et mobilière, soit en contributions des portes et fenêtres, viennent en déduction du contingent de la commune pour l'année suivante. (L. du 21 avril 1838, art. 28.)

La pétition adressée au sous-préfet est renvoyée par lui au directeur des contributions directes, qui vérifie les faits, et donne son avis après avoir pris celui des répartiteurs. Si le directeur est d'avis qu'il y a lieu d'admettre la demande, il fait son rapport, et le conseil de préfecture statue ; s'il est d'avis contraire, il exprime

date, et de laquelle il résulte que l'exemption du timbre ne s'applique qu'aux réclamations relatives aux contributions personnelles et mobilières et des portes et fenêtres. Il est vrai que l'art. 28 de la loi du 21 avril 1832 se trouve dans le titre 2, où il n'est question que de ces deux espèces de contributions ; mais, d'un côté, ses termes sont conçus d'une manière générale, et le motif sur lequel il est basé est applicable aux autres espèces de contributions directes.

(1) *Voir*, pour la forme de cette réclamation et pour les pièces à y joindre, les lois des 28 août 1791, 3 niv., 2 mess. an VII, art. 17, 18, 97 et 98 ; loi du 13 brum. an VII, art. 12 ; loi du 28 flor. an VIII, art. 3. S'il s'agit de patentes, loi du 1er brum. an VII, art. 31 ; exception au délai, loi du 2 mess. an VII, art. 17, 19 et 99, et loi du 21 avril 1832, 28, 29 et 30.

les motifs de son opinion, transmet le dossier à la sous-préfecture, en invitant le réclamant à en prendre communication, et à déclarer dans les dix jours s'il veut fournir de nouvelles observations, ou recourir à la vérification par voie d'experts. Dans ce dernier cas, l'un des experts est nommé par le sous-préfet, l'autre par le réclamant; tous deux se rendent sur les lieux avec le contrôleur, et ils opèrent dans la forme prescrite par l'arrêté du 24 floréal an VIII.

C'est le conseil de préfecture qui prononce sur la demande des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote. (L. du 28 pluv. an VIII, art. 4, § 1 *.) Les frais sont supportés par la commune quand la réclamation est admise (1), et par le réclamant dans le cas contraire. Il y a recours au Conseil d'État contre les arrêtés du conseil de préfecture; ce recours a lieu sans autres frais que le droit de timbre, et peut être transmis sans l'intermédiaire des avocats par le préfet (2). (L. du 21 avril 1832, 28, 29, 30.)

On a demandé si les contribuables sur lesquels doit être reporté le montant des décharges ou des réductions prononcées en matière d'impôt de répartition, ont le droit d'attaquer les décisions du conseil de préfecture. Un arrêt du Conseil du 27 mai 1831 a jugé la négative, par la raison que, dans l'instruction de ces instances où le trésor est sans intérêt, les droits et les intérêts de la généralité des contribuables, opposés à ceux des demandeurs en descente de classe, sont repré-

(1) Les frais dont les contribuables doivent obtenir le remboursement, quand leurs réclamations sont admises, sont uniquement ceux de vérification et d'expertise, dont le remboursement leur est accordé par l'arrêté du 24 floréal an VIII, art. 17 et 18. (Arrêt du Cons. du 14 juillet 1841.)

(2) Il ne suffit pas que le pourvoi soit remis dans le délai à la préfecture, il faut encore qu'il soit enregistré avant l'expiration de ce délai au secrétariat du Conseil d'État, suivant le droit commun. (Décret du 11 juill. 1806, art. 11 *; arrêts du Conseil des 11 et 19 juillet 1837.)

sentés par l'administration. Mais un autre arrêt du 2 janvier 1838 paraît reconnaître au maire, autorisé par le conseil municipal, le droit d'attaquer, dans l'intérêt collectif des habitants de sa commune, un arrêté du conseil de préfecture qui a accordé à un contribuable une réduction de sa cote foncière. Cette dernière jurisprudence nous semble devoir être adoptée; elle offre une garantie suffisante à la commune, et elle ne donne pas lieu aux inconvénients qui résulteraient de la faculté attribuée à chaque individu de réclamer en son nom. Mais alors il faudrait notifier l'arrêté au maire, pour faire courir contre lui le délai du pourvoi.

Ceux qui ont obtenu des décharges ou des réductions n'en sont pas moins tenus de payer la totalité de leur cote jusqu'à la fin de l'année; mais le montant de ces décharges ou réductions est réimposé à leur profit sur les rôles de l'année suivante; ils ont le choix d'en obtenir le remboursement, ou de l'imputer sur leurs contributions. Les sommes allouées en dégrèvement sur la contribution des patentes ne sont jamais réimposées, mais elles s'imputent sur un fonds spécial de non-valeur formé avec le produit de cinq centimes imposés additionnellement au principal de la contribution, et de huit centimes prélevés sur le principal. Les cotes indûment imposées doivent être constatées au 1er octobre de chaque année, pour être réimposées dans les rôles de l'année suivante. Toutes les décharges et réductions doivent dès lors être prononcées au 1er septembre. (Arrêté du 24 flor. an VIII, art. 14.)

845. Les *remises* ou *modérations* sont, comme nous l'avons dit, des secours que l'administration accorde aux propriétaires qui ont éprouvé dans le courant de l'année, par suite de cas fortuits, la perte totale ou partielle de leurs revenus. Il s'agit ici non plus d'un

acte de justice rigoureuse, mais d'une faveur; la demande n'est pas jugée dans la forme contentieuse par un tribunal administratif, mais dans la forme gracieuse par le préfet. Le réclamant adresse sa pétition au sous-préfet, qui la renvoie au contrôleur des contributions; celui-ci se transporte sur les lieux, vérifie les faits en présence du maire, constate la quotité des pertes, celle des revenus fonciers ou des facultés mobilières du réclamant, et dresse procès-verbal. Un fonds de non-valeur est mis chaque année à la disposition du préfet pour être réparti entre les réclamants, eu égard à l'importance des pertes qu'ils ont éprouvées; aussi n'est-ce qu'après l'expiration de l'année que le préfet prononce sur toutes les demandes qui sont mises sous ses yeux par le directeur des contributions directes avec les pièces à l'appui. (Arrêté du 24 flor. an VIII, art. 24 à 28; décret du 6 mai 1811; circul. du 22 nov. 1814.)

846. La loi du 15 septembre 1807, art. 38, établit, conformément aux principes que nous venons d'exposer, que les propriétaires de maisons doivent se pourvoir en décharge ou en réduction dans le cas de surtaxe ou de destruction totale ou partielle de leurs bâtiments, mais qu'ils doivent se pourvoir en remise ou en modération dans le cas de perte totale ou partielle des revenus d'une année; elle ajoute que le montant des *décharges* et des *réductions* est réimposé, si le fond de non-valeur ne suffit pas pour le couvrir. Malgré cette disposition formelle qui ne permet la réimposition que pour les décharges et les réductions, l'usage s'est introduit dans quelques villes, et notamment à Paris, de procéder par voie de réimposition à l'égard des remises et modérations résultant de vacance de loyer, à cause de l'insuffisance du fonds de non-valeur qui est destiné par la loi à couvrir ces pertes. Cet usage a été condamné par

le Conseil d'État comme illégal, mais il a été régularisé par l'art. 5 de la loi du 28 juin 1833. Cet article porte que dans les villes de vingt mille âmes et au-dessus, lorsque les conseils municipaux en ont formé la demande, les vacances, pendant un trimestre au moins, de tout ou de partie des maisons dont les propriétaires ne sont pas en usage de se réserver la jouissance, peuvent, en cas d'insuffisance des sommes allouées sur le fonds de non-valeur, donner lieu au dégrèvement de la portion d'impôt afférente au revenu perdu; ces dégrèvements sont prononcés par les conseils de préfecture, à titre de *décharges et réductions*, et réimposés au rôle foncier de l'année qui suit la décision. Les règles ordinaires reçoivent leur application dans les cas non compris dans cette exception. (Arrêt du Conseil 26 déc. 1840.)

847. Les percepteurs sont responsables du recouvrement des contributions dont la perception leur est confiée, et débiteurs envers l'État des douzièmes échus de la totalité des sommes portées sur chaque cote du rôle. (Loi du 17 brum. an V, 2; arrêté du 16 therm. an VIII; ordonnance du 31 mai 1838, art. 276 *.) Cependant il peut arriver que des cotes soient *irrecouvrables;* quels sont les moyens que doivent employer les percepteurs pour être déchargés de leur responsabilité? Il faut distinguer entre les différentes causes qui peuvent rendre une cote irrecouvrable.

Si la cote ne porte sur personne, soit parce que l'individu qu'elle désigne est mort avant le commencement de l'exercice, ou n'a jamais existé, soit parce qu'il y a double emploi, soit parce que la cote de la contribution foncière ne contient pas le nom du propriétaire (lois du 2 mess. an VII, art. 1, et du 3 frim. an VII, art. 36), etc., le percepteur, se trouvant personnellement débiteur, sans qu'il lui soit possible d'exercer de recours

contre le contribuable qui n'existe pas, ou qu'il ne peut connaître, doit, comme les contribuables eux-mêmes, se pourvoir en *décharge* devant le conseil de préfecture dans le délai de trois mois de l'émission des rôles, sauf pourvoi devant le Conseil d'État, soit par l'intermédiaire du préfet, soit par le ministère d'un avocat aux Conseils. (Arrêt du Conseil du 14 août 1839, d'Aubagne.)

S'il y a un débiteur, le percepteur doit le poursuivre; et, dans le cas où ce débiteur est reconnu insolvable, on impute le montant de sa cote sur les fonds de *non-valeurs* (1). Pour cet objet, le percepteur dresse, dans les deux premiers mois de la seconde année de chaque exercice, l'état des cotes dont il s'agit par nature de contribution, et le remet, accompagné de toutes les pièces propres à justifier de l'impossibilité du recouvrement, au receveur des finances, qui les fait parvenir au préfet, lequel prononce comme sur les demandes en remise et en modération. *V.* n° 845 (2). (Inst. du 15 décembre 1826, art. 98.)

Une instruction du 15 décembre 1826, qui indique la marche à suivre dans ces différents cas, ne contient

(1) Nous n'adoptons pas en principe la distinction faite entre ces deux espèces de réclamations; nous pensons que les secondes sont aussi contentieuses que les premières. En effet, le percepteur qui demande sa décharge, en prouvant que le contribuable était insolvable, et qu'il a fait tout ce qui était en son pouvoir pour obtenir le payement, réclame en vertu d'un droit; la décision à intervenir n'a donc aucun des caractères d'un acte administratif discrétionnaire, c'est un acte de juridiction, et par conséquent il est de la compétence du conseil de préfecture. Mais comme il s'agit ici d'apprécier la conduite d'un comptable, le pourvoi devrait être porté devant la Cour des comptes et non devant le Conseil d'État.

(2) Dans la pratique on impute aussi, à ce qu'il paraît, sur le fonds de non-valeur, les cotes *irrecouvrables* par défaut de débiteur, qui ne sont découvertes par le percepteur qu'après les trois mois donnés pour se pourvoir devant le conseil de préfecture. Cette mesure est fâcheuse, parce qu'elle diminue le fonds de non-valeur. La cote dont le débiteur n'existe pas devrait être réimposée.

pas une distinction aussi nette que celle que nous venons d'établir. D'après l'article 97, le percepteur a le droit de se pourvoir en décharge pour les cotes relatives aux individus qui n'étaient pas imposables au 1er janvier de l'année à laquelle s'applique le rôle, ce qui comprend le cas où un contribuable a quitté la commune. Cependant, suivant les principes de la matière, ce contribuable est tenu de payer la contribution personnelle et mobilière, s'il n'a pas réclamé dans les trois mois. Il y a donc ici un débiteur auquel peut s'adresser le percepteur; aussi le Conseil d'État déclare-t-il que, dans ce cas, le percepteur est non recevable à se pourvoir en son lieu et place. (Arrêt du 15 août 1839, d'Aubagne.) Il ne s'agit pas en effet d'une cote irrecouvrable.

Un arrêt du Conseil d'État du 29 octobre 1839 (Langlois) est indiqué par l'arrêtiste comme contenant un changement de jurisprudence; nous croyons que c'est à tort. Cet arrêt n'a en vue qu'une demande imputable sur les fonds de non-valeurs. En effet il s'agissait de cotes personnelles et mobilières portant sur des individus qui avaient quitté la commune; le percepteur ne pouvait, d'après le principe que nous venons d'exposer, se pourvoir que dans les deux mois de la seconde année d'exercice, en prouvant l'impossibilité de faire payer les contribuables. Il était donc question non d'une décharge à réimposer, mais d'une non-valeur à imputer sur les fonds à répartir par le préfet. L'arrêt alors a dû dire qu'il ne s'agissait que d'un acte d'administration, contre lequel il n'y a pas de pourvoi par la voie contentieuse. L'administration a donc tort de renvoyer ces sortes de demandes devant le conseil de préfecture, comme elle paraît en avoir l'habitude (1).

(1) *V.* sur cette question Traité de l'Organisation, de M. Serrigny, t. 1, p. 492. — Poursuites en matière de Contributions directes, de M. Durieux,

848. Nous voici arrivés au troisième cas de l'alternative, celui où les contribuables n'acquittent point leurs obligations ; il faut alors les y contraindre. L'État ne peut être dépourvu des moyens de forcer les contribuables en retard à payer leurs contributions ; l'intérêt public exige même qu'il jouisse à cet égard d'une plus grande faveur que les créanciers ordinaires. Nous allons examiner :

Quels sont les différents moyens de poursuite (1);

Et quels privilèges sont accordés par la loi au trésor.

Nous avons vu qu'un avertissement était adressé à chaque contribuable, pour lui faire connaître la somme qu'il avait à payer, et que le payement devait être fait par douzième de mois en mois. Tout contribuable est dans le cas d'être poursuivi et contraint, pour les termes ou douzièmes échus, dix jours après l'échéance. Telle était du moins la rigueur de la loi du 17 brum. an v, art. 3 ; mais la loi du 15 mai 1818, art. 51, exige que le percepteur délivre *gratis* une sommation, *huit* jours avant le premier acte qui doit donner lieu à des frais. Il résulte de la combinaison de ces deux lois que la *sommation gratuite* ne doit être délivrée qu'après

t. 1, p. 441, en note. — Recueil des Arrêts, de M. Lebon, 1839, p. 505. Ces trois auteurs donnent des solutions différentes.

(1) La loi de finance du 15 mai 1818, art. 51, a autorisé les préfets à faire, sauf l'approbation du gouvernement, des règlements sur les frais de contrainte, garnisaires, commandements et autres poursuites en matière de contributions directes. Le ministre des finances a saisi cette occasion pour coordonner dans un règlement méthodique, destiné à servir de modèle aux règlements particuliers que devaient prendre les préfets, toutes les dispositions relatives aux poursuites en matière de contribution directes, éparses dans les différentes lois. Ce règlement a été publié le 16 septembre 1819; l'expérience ayant fait juger que des modifications pouvaient y être utilement apportées, il a été remanié deux fois, et publié le 26 août 1824, et le 21 décembre 1839. Bien qu'il puisse être modifié dans quelques détails par le préfet, avec l'approbation du ministre, il est cependant la règle générale en matière de poursuites.

le délai de dix jours prescrit par la loi de l'an v, et que les actes de contrainte ne peuvent avoir lieu que huit jours après.

849. On entend en général par *contrainte* un moyen rigoureux à l'aide duquel on force un débiteur en retard à payer. Dans la langue du droit administratif, ce mot est aussi employé pour indiquer l'*acte* délivré, en vertu de la loi, par le fonctionnaire qui donne l'ordre d'employer un de ces moyens. Les *contraintes* émanées des fonctionnaires auxquels la loi donne le droit de les exercer (ici les receveurs particuliers d'arrondissement, régl. du 31 décembre 1839, art. 23), sont de véritables jugements produisant les mêmes effets et obtenant la même exécution que ceux des tribunaux. Ainsi elles emportent hypothèque, autorisent une saisie, etc. (Avis du Conseil d'État du 25 therm. an XII (1).

Les poursuites sont exercées par les *porteurs de contraintes;* ce sont des officiers publics remplissant, en matière de contributions directes, les fonctions d'huissier. Ils sont nommés par le sous-préfet sur la présentation du receveur particulier et sur l'approbation du préfet. Ils prêtent serment entre les mains du sous-préfet, et en reçoivent une commission visée par le préfet, dont ils doivent être munis dans l'exer-

(1) *M. Favard de Langlade*, Répertoire, v° exécution des jugements, et après lui *M. Durieux*, *Poursuites en matière de contribution directes*, t. 1, p. 466, pensent qu'il faut distinguer entre les *contraintes* émanées des corps administratifs auxquels la législation confère des attributions judiciaires, et celles qui ne sont que des exécutoires délivrés par des administrateurs désignés par la loi pour l'exercice des droits et actions de l'Etat; que les premières seules emportent hypothèque. Nous ne voyons dans l'avis du 25 thermidor an XII, qui a la force d'un décret impérial (*v.* n° 99), aucune distinction; bien plus, s'il ne s'appliquait qu'aux décisions des tribunaux administratifs, il serait complétement inutile, puisqu'il est de principe que ces décisions ont les mêmes effets que les jugements, et par conséquent emportent hypothèque. (*V.* notamment la loi du 29 floréal an X, art. 4 *.)

cice de leurs fonctions. (Loi du 2 oct. 1791, art. 17; arrêté du 15 therm. an VIII, art. 18, 19 et suiv.; régl. du 21 déc. 1839, art. 28 et suiv.)

Le règlement du 21 décembre 1839, art. 41, porte qu'il y a quatre degrés de poursuite : 1° la garnison collective ou individuelle; 2° le commandement; 3° la saisie; 4° la vente.

La garnison collective est employée lorsqu'il existe dans une commune un certain nombre de contribuables qui ne se sont pas libérés dans les huit jours qui suivent la sommation gratuite; elle est exercée à la fois contre tous les contribuables retardataires par un seul garnisaire. Les journées de l'agent de poursuites sont réparties entre tous les contribuables qui ne se sont pas libérés avant le jour où la contrainte est visée par le maire. (Régl. du 21 décembre 1839, art. 42 à 49.)

La *garnison est individuelle* lorsqu'elle a lieu contre un seul redevable par un garnisaire à domicile, auquel le redevable est obligé de payer sa journée et de fournir la nourriture et le logement. Le garnisaire ne peut être établi à domicile chez un contribuable, si ses contributions directes ne s'élèvent au moins à 40 fr., ni rester chez lui plus de deux jours (*id.* 49 à 54). On peut employer d'abord la garnison collective, et trois jours après la garnison individuelle; mais, si l'on commence par cette dernière, ce qui ne peut avoir lieu qu'autant que la dette du contribuable égale une somme déterminée dans chaque département par le préfet, on ne peut employer l'autre contre un même contribuable pour la même dette. Le garnisaire ne peut rester plus de 10 jours dans la même commune. (Arr. 16 therm. an VIII art. 44.) Le garnisaire n'a point qualité pour recevoir les contributions en retard, ni son salaire, directement des mains des contribuables; ces dif-

férentes sommes doivent être payées au percepteur. En cas de rébellion ou d'injures, il se retire chez le maire ou l'adjoint pour dresser son procès-verbal. D'un autre côté, s'il donne lieu à quelque plainte, les contribuables peuvent s'adresser au sous-préfet, qui statue sommairement. (Arrêté du 16 therm. an VIII, art. 24, 28.)

850. Trois jours après la garnison, si elle n'a pas produit l'effet qu'on en attendait, il y a lieu de faire au redevable commandement de payer, avec déclaration que, faute par lui d'y satisfaire dans le délai de trois jours à partir de la signification, il sera procédé à la saisie. On peut même employer la voie du commandement immédiatement, lorsque le contribuable en retard est domicilié hors du département où il est imposé, sans y être représenté par un fermier ou un régisseur. (Règl., 55 à 63.)

851. Si le commandement ne produit pas son effet, il peut être procédé, trois jours après, à la saisie des objets mobiliers, et, si l'on est dans les six semaines qui précèdent la récolte, à la saisie des fruits pendants par racines. La saisie est faite pour tous les termes échus et pour tous ceux qui seront exigibles au jour de la vente, quand même le commandement aurait exprimé une somme moindre; elle s'exécute d'après les formes prescrites pour les saisies judiciaires (Cod. proc. civ. t. VIII, l. V), et nonobstant toute opposition, sauf à l'opposant à se pourvoir devant le sous-préfet, qui décidera, comme en référé, s'il y a lieu à surseoir, ou à poursuivre. (*Id.*, 67.) Si le motif de l'opposition était judiciaire, il faudrait se pourvoir en référé devant le président du tribunal civil. (C. de proc. civ., art. 607.) Si l'opposition est formée par un individu qui revendique les meubles et effets saisis comme lui appartenant,

elle est portée devant les tribunaux, après l'observation du préliminaire prescrit à ceux qui intentent une action contre l'État. (L. 12 novembre 1808, art. 4.)

852. Des raisons d'humanité ont fait excepter de la saisie plusieurs objets énumérés dans l'article 52 de l'arrêté du 16 thermidor an VIII; ce sont :

« Les lits et vêtements nécessaires au contribuable » et à sa famille; les chevaux, mulets et bêtes de » trait servant au labour; les harnais et instruments » aratoires; les outils et métiers à travailler. — Il est » laissé, ajoute l'article, au contribuable en retard, » une vache à lait, à défaut de vache à lait, une » chèvre, ainsi que la quantité de grains ou graines » nécessaire pour l'ensemencement des terres qu'il » exploite. — Les abeilles, les vers à soie, les mûriers, » ne sont saisissables que dans les temps déterminés » par les usages ruraux. — Les porteurs de contraintes » qui contreviendront à ces dispositions seront con» damnés à cent francs d'amende. »

Lorsqu'on rapproche l'énumération des objets faite par cet article, de celle qui est contenue dans l'art. 592 du Code de procédure civile, on voit qu'elle en diffère en plusieurs points. En effet l'art. 592 dispense de la saisie : « 1° les objets que la loi déclare immeubles par » destination; 2° le coucher nécessaire des saisis, ceux » de leurs enfants vivant avec eux, les habits dont les » saisis sont vêtus et couverts; 3° les livres relatifs à » la profession du saisi, jusqu'à la somme de 300 fr., » à son choix; 4° les machines et instruments servant » à l'enseignement, pratique ou exercice des sciences et » arts, jusqu'à concurrence de la même somme, et au » choix du saisi; 5° les équipements des militaires, » suivant l'ordonnance et le grade; 6° les outils des » artisans, nécessaires à leurs occupations person-

» nelles; 7° les farines et menues denrées nécessaires à » la consommation du saisi et de sa famille pendant » un mois; 8° enfin, une vache, ou trois brebis ou » deux chèvres, au choix du saisi, avec les pailles, » fourrages et graines nécessaires pour la litière et la » nourriture desdits animaux pendant un mois. »

Ainsi l'art. 52 de l'arrêté de l'an VIII contient de plus que l'article du Code de procédure civile : 1° les chevaux, mulets et bêtes de trait servant au labour; 2° les grains nécessaires à l'ensemencement; 3° les abeilles et les vers à soie.

Mais le Code de procédure civile excepte de plus que l'arrêté de l'an VIII : 1° tous les objets déclarés immeubles par destination; 2° les livres, machines et instruments, jusqu'à concurrence de 300 fr.; 3° l'équipement des militaires, suivant l'ordonnance et le grade; 4° les farines et menues denrées nécessaires à la consommation du saisi et de sa famille pendant un mois; 5° il donne la faculté de conserver deux chèvres ou trois brebis au lieu d'une vache, ainsi que les pailles, engrais, fourrages, etc., nécessaires pour la litière et la nourriture de ces animaux pendant un mois.

L'art. 592 du Code de procédure civile remplace-t-il l'art. 52 de l'arrêté du 16 thermidor an VIII? Non; car il est de principe que les lois de droit privé n'abrogent les lois de droit public qu'autant qu'elles le déclarent expressément (1). Mais l'abrogation expresse ne résulte-t-elle pas de l'art. 593, qui dit que les objets énumérés dans l'art. 592 ne pourront être saisis pour aucunes créances, *même pour celles de l'Etat?* Non encore; car il faudrait, pour qu'il y eût abrogation, que les deux lois ne pussent pas s'appliquer en même

(1) *V.* l'avis du Conseil d'Etat du 1er juin 1807.

temps : or cette simultanéité d'application ne présente aucune difficulté ; en effet, rien de plus simple que d'exempter de la saisie pour le payement des contributions directes les objets énumérés dans l'arrêté de l'an VIII, et en outre ceux énumérés dans le Code de procédure. Cette combinaison a été faite par l'art. 77 du règlement du 21 décembre 1839. Enfin ces deux articles doivent aussi être combinés avec les art. 520 à 525 du C. C., relatifs aux objets mobiliers qui sont immeubles par destination. (*V*. pour les détails de la procédure, régl. du 21 décembre 1839, et Code de proc. civ., 1re partie, liv. V, tit. VIII et IX.) Comme il n'existe aucune loi particulière relative à la forme de la saisie, on doit suivre les règles prescrites par le Code de procédure civile, sauf l'exception que nous avons signalée relativement aux objets insaisissables.

853. La vente des effets saisis ne peut s'effectuer qu'en vertu d'une autorisation spéciale du sous-préfet, accordée sur la demande expresse du percepteur par l'intermédiaire du receveur particulier, et seulement huit jours après la clôture du procès-verbal de saisie, à moins que le sous-préfet n'autorise une abréviation de délai, nécessitée par la crainte du dépérissement des objets saisis. Elle a lieu, après les publications et affiches accoutumées, dans la commune où s'opère la saisie, à moins d'une autorisation spéciale du maire. Elle est faite par les commissaires-priseurs dans les villes où ils sont établis, et dans les autres lieux par les porteurs des contraintes, selon les formes usitées pour les ventes par autorité de justice. (Code de proc. civ., partie 1re, liv. V, tit. VIII et IX.) L'officier ministériel qui fait la vente est tenu de la discontinuer aussitôt que son produit est suffisant pour solder le montant des contributions dues et les frais de poursuites. (L. 23 juillet

1820, 31 ; *v.* le règlement du 21 décembre 1839, 79 à 88.)

Lorsqu'un percepteur est informé d'un commencement d'enlèvement furtif des meubles ou des fruits, gages de la contribution, il peut faire procéder immédiatement à la saisie-exécution s'il y a eu un commandement; sinon, il établit un gardien chargé de veiller à la conservation des objets, et il procède aux poursuites ultérieures dans les trois jours. (*Id.*, 91 et 92.)

Le percepteur peut aussi faire des saisies-arrêts, entre les mains d'un débiteur, de deniers provenant d'un redevable en retard. La saisie-arrêt s'opère, à la requête du percepteur, par le ministère d'un huissier ou d'un porteur des contraintes, sans qu'il soit besoin d'autorisation préalable, suivant les règles tracées par le Code de procédure civile, part. 1re, liv. v, tit. vii. Ces formalités ne sont pas nécessaires lorsque le percepteur fait constater sa saisie-arrêt dans un procès-verbal de vente de récoltes ou d'effets mobiliers, dressé par un officier ministériel. (*Id.*, 88 à 91.)

854. Le droit de faire vendre les objets mobiliers des contribuables pourrait devenir illusoire pour le trésor, si la loi ne lui accordait pas en même temps un droit de préférence sur les autres créanciers. L'art. 2098 du Code civil lui reconnaît ce droit de préférence, mais il renvoie pour les détails aux lois sur la matière; c'est celle du 12 novembre 1808 qui règle ce qui est relatif aux contributions directes.

L'article 1er accorde un privilége qui s'exerce *avant tout autre*, pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, tant en principal qu'en centimes additionnels et supplémentaires, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles

sujets à la contribution; et, pour l'année échue et l'année courante des contributions mobilière, des portes et fenêtres, des patentes et de toute autre contribution directe et personnelle, sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables, en quelque lieu qu'ils se trouvent. Puisque le privilége du trésor doit s'exercer *avant tout autre*, il sera préféré à tous les priviléges énumérés dans l'article 2101 du Code civil. Toutefois nous pensons, par argument de l'article 657 du Code de procédure civile, que les frais de vente primeront le privilége du trésor, parce que ces frais, nécessaires pour convertir en deniers des objets mobiliers, sont aussi bien dans l'intérêt de l'État que dans l'intérêt des autres créanciers, et qu'ils constituent moins une créance privilégiée qu'un prélèvement sur le prix de la vente des meubles.

855. Le privilége attribué au recouvrement des contributions directes s'applique-t-il au recouvrement des taxes assimilées aux contributions directes, que nous avons énumérées nos 822 et suiv.? La négative a été décidée par un jugement du tribunal de Versailles, du 10 mars 1837, relativement aux rétributions universitaires et au droit annuel dû par les instituteurs. Ce jugement s'appuie sur ce qu'aucune loi n'a attribué le privilége à l'université pour cet objet; que la loi du 24 mai 1834, en chargeant les agents du trésor de poursuivre le recouvrement des droits universitaires, n'a fait que modifier la forme de la perception, et n'a pas eu pour effet de transformer ces droits en contributions directes. Nous croyons qu'il faut distinguer parmi ces taxes : les unes entrent dans le trésor, et sont confondues avec les recettes générales pour subvenir aux dépenses de l'État (les taxes universitaires sont dans ce cas, l. 24 mai 1834, 8); elles nous paraissent devoir

jouir du privilége des contributions auxquelles elles sont assimilées; les autres, quoique perçues par les agents des contributions directes, ne sont pas confondues avec les recettes de l'État et reçoivent une destination locale : tels sont les centimes additionnels départementaux ou communaux; elles ne peuvent, selon nous, jouir du privilége établi au *profit du trésor* (1).

856. La loi du 11 brumaire an VII, tit. 2, art. 11, accordait à l'État un privilége dispensé de l'inscription sur les immeubles pour une année et l'année courante de la contribution foncière. Cette disposition a été abrogée par la loi du 12 novembre 1808, que nous venons de citer. M. Jaubert, orateur du gouvernement, chargé de présenter cette dernière loi au corps législatif, en a fait l'observation formelle. Ainsi aujourd'hui le trésor n'a sur les immeubles des contribuables, pour le recouvrement des contributions directes, que les droits d'un créancier ordinaire; il peut en poursuivre l'expropriation, mais seulement quand les objets mobiliers sur lesquels il a privilége sont insuffisants pour le couvrir de ce qui lui est dû, et dans ce cas il n'exerce ses droits qu'après les créanciers privilégiés ou hypothécaires, et en concurrence avec tous les créanciers chirographaires. (Avis du Conseil d'État, 21 février 1812.)

857. Le contentieux, en matière de contributions directes, est dans les attributions du pouvoir administratif. Il s'agit ici en effet de l'intérêt du trésor public; et tout ce qui tient à l'assiette, à la répartition et à la perception de l'impôt, étant confié à l'autorité administrative, l'autorité judiciaire ne pourrait connaître, sans

(1) M. Durieux, *Poursuites*, t. 1, p. 176, pense que toutes les taxes perçues comme les contributions directes doivent jouir du privilége. Un arrêt de la Cour de Paris, 27 janv. 1810, refuse le privilége aux droits universitaires.

violer le grand principe de la distinction des pouvoirs, des difficultés qui naissent à cette occasion. L'art. 1er de la section III de la loi du 22 décembre 1789 charge les administrations des départements, sous l'inspection du corps législatif, et en vertu de ses décrets : 1° de répartir toutes les contributions directes imposées à chaque département; 2° d'ordonner et de faire faire, suivant des formes qui seront établies, les rôles d'assiette et de cotisation entre les contribuables de chaque municipalité; 3° de régler et de surveiller tout ce qui concerne tant la perception et le versement du produit de ces contributions, que le service et les fonctions des agents qui en sont chargés. — L'art. 7 ajoute : « Elles ne pourront être troublées dans l'exercice de leurs fonctions administratives par aucun acte judiciaire. » La loi du 28 pluviôse an VIII renvoie devant les conseils de préfecture les demandes des particuliers tendant à obtenir *la décharge* ou *la réduction* de leur cote des contributions directes. Bien que la loi de l'an VIII ne parle que d'une espèce de demande, cependant la jurisprudence administrative, par application des principes posés par la loi du 22 décembre 1789, attribue tout le contentieux administratif au conseil de préfecture (1).

En thèse générale, les conseils de préfecture sont compétents pour statuer sur toutes les contestations qui tiennent à l'établissement même de l'obligation des redevables (2). Ainsi ils prononcent sur l'existence et la quotité de cette obligation; la régularité et la force libératoire des quittances délivrées par les percepteurs

(1) Nous avons traité du contentieux relatif au cadastre n° 800.

(2) Il faut entendre par là non-seulement les débiteurs principaux de l'impôt, mais encore ceux qui, aux termes de la loi, sont tenus de l'acquitter au nom d'un tiers, sauf leur recours. Cette action en recours doit être portée devant les tribunaux, parce que, quand elle s'élève, le trésor est désintéressé.

(arrêts du Cons. du 24 mars 1820, du 15 juin 1825); la régularité de la confection des rôles, celle des actes de poursuite antérieurs au commandement; la liquidation et le recouvrement des frais de poursuite faits par le percepteur, car il s'agit alors de l'application d'un tarif arrêté par le préfet. (*Id.*, 25 mars 1807 et 22 janvier 1824.)

Cependant cette règle n'est pas sans exception. L'autorité judiciaire est appelée à connaître de quelques questions relatives à l'impôt, soit à cause d'une attribution positive qui lui est faite par la loi, soit parce qu'il s'agit de l'application des règles du droit commun, soit enfin parce que le trésor est désintéressé.

Ainsi, bien que le conseil de préfecture soit appelé, en thèse générale, à prononcer sur les contestations qui tiennent à l'établissement de l'obligation du redevable, cependant les tribunaux ordinaires sont compétents pour statuer sur la question de savoir si l'impôt réclamé a été établi par la loi, et, dans le cas de la négative, pour prononcer contre tout receveur et percepteur la restitution des sommes qu'ils auraient exigées. (Art. fin. de tous les budgets de recette.) Mais, comme le rôle des contributions est un acte exécutoire, et que la présomption est pour la légalité, les contribuables ne pourraient se dispenser de payer préalablement, sauf à intenter plus tard l'action en répétition.

Le conseil de préfecture est juge des contestations sur la régularité du titre en vertu duquel le contribuable est poursuivi, et des actes de poursuites qui ont précédé le commandement; il s'agit en effet, dans ces différents cas, de l'appréciation d'actes administratifs. Mais, comme la saisie est un acte d'exécution ordinaire, réglé par le Code de procédure civile, les tribunaux sont compétents pour connaître des diffi-

cultés qui s'élèvent à partir du commandement, pourvu qu'elles ne soient relatives qu'à la forme du commandement et des actes de saisie, et non à la régularité du titre ou à l'existence de la dette. (Arrêt du Conseil du 10 février 1837.) Ils statuent aussi sur la contrainte par corps à prononcer contre les gardiens pour la représentation des objets saisis. (Arrêts du Conseil du 30 mai 1821 et du 14 juillet 1824.)

Les tribunaux sont appelés à prononcer sur les questions de droit commun, soit entre le trésor et les contribuables, par exemple dans le cas de distraction des objets insaisissables, soit entre le trésor et un tiers, comme dans le cas de revendication des meubles saisis sur le contribuable. Mais, dans l'un comme dans l'autre cas, les demandes doivent être préalablement soumises à l'autorité administrative. (Arrêts du Cons. des 29 août 1809 et 20 février 1822.) Ils prononcent également sur les questions d'ordre et de privilége, tant à l'égard des créanciers que des acquéreurs. (Arrêts du Conseil des 30 juin et 4 novembre 1824) (1).

Il peut arriver qu'une question de recouvrement des contributions se complique d'une question de droit commun, et réciproquement. Dans ce cas, chacune des autorités doit surseoir jusqu'à ce que l'autre ait statué sur la matière qui est de sa compétence : ainsi, par exemple, la question de savoir si l'héritier présomptif d'un contribuable a renoncé à sa succession est de la compétence des tribunaux ordinaires ; le conseil de préfecture doit surseoir, lorsqu'elle se présente, jusqu'à ce qu'ils aient prononcé. (Arrêt du Conseil du 10 février

(1) Il y a cependant un arrêt du 19 juillet 1837 qui paraît en opposition avec cette doctrine ; mais il est contraire aux principes généraux et à la jurisprudence ordinaire du Conseil d'Etat. (*Voir*, sur tout ce qui tient au contentieux en matière de contributions directes, l'excellent ouvrage de M. Durieux, intitulé *Poursuites en matière de contributions directes*, t. 1, p. 377 à 421.



1835.) De même, lorsqu'un conseil statue sur une mutation de cote entre un vendeur et un acquéreur, il ne peut condamner l'acquéreur au remboursement des contributions payées pour lui par son vendeur; cette question est du ressort de l'autorité judiciaire. (Arrêts du Conseil des 2 février 1825 et 18 septembre 1833.)

En général les tribunaux sont compétents lorsque, le trésor ayant été désintéressé, une question s'élève entre un individu qui a payé et celui au nom duquel il a fait ce payement. La matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, lors même que l'action est exercée par un ancien percepteur contre un contribuable. (Arrêt du Cons. du 16 février 1826.)

858. Le conseil de préfecture compétent pour connaître des contestations relatives aux contributions directes est celui du lieu où le contribuable est porté au rôle. Il faut cependant excepter le cas où, un contribuable ayant un domicile réel, ou possédant des biens saisissables dans un département autre que celui où il est imposé, il est procédé contre lui par voie de commandement. Dans ce cas, l'exécution est suivie par un porteur de contraintes de la résidence du débiteur, et les frais sont taxés par le sous-préfet de l'arrondissement dans lequel la poursuite s'exécute. S'il s'élevait des difficultés sur cette taxe, ce serait le conseil de préfecture du département où se fait la poursuite, et non celui du département où l'impôt est établi, qui statuerait. (Règlement général, art. 59 et 61.) La raison en est qu'il s'agirait alors d'appliquer le tarif spécial du département où les frais ont été faits.

859. Les actions en réclamation des contributions directes sont prescrites par le laps de trois années sans poursuites, à partir du jour où le rôle a été remis aux percepteurs; et, lorsqu'il y a eu des poursuites com-

mencées, par le même temps, à partir du jour où elles ont cessé (1). (L. 3 frim. an VII, 149 (2).)

CHAPITRE VIII.

CONTRIBUTIONS INDIRECTES. — DROITS SUR LES BOISSONS.

SOMMAIRE.

860. *Nature des contributions indirectes.*
861. *Différentes espèces de droits sur les boissons.*

§ I[er]. Droits à la fabrication.

862. *Obligations des brasseurs, distillateurs, bouilleurs.*

§ II. Droit de circulation.

863. *Par qui est dû le droit de circulation.*
864. *De l'acte d'expédition.*

(1) Poursuites en matière de contributions directes, t. 1, p. 423.

(2) Le produit des contributions directes a été évalué par le budget de 1843 aux sommes suivantes :

Contribution foncière. — Principal.		156,811,000 fr.	271,036,940 fr.
	Centimes additionnels.	114,225,940	
Contrib. pers. et mobil. — Principal.		34,000,000 fr.	56,562,660 fr.
	Centimes additionnels.	22,562,660	
Portes et fenêtres. — Principal.		23,203,000 fr.	31,778,604 fr.
	Centimes additionnels.	8,575,604	
Patentes (1). — Principal.		30,036,000 fr.	41,932,530 fr.
	Centimes additionnels.	11,896,530	
Taxe de premier avertissement.			702,034 fr.

Le total de la contribution directe est donc de 402,012,768 fr., dont 289,142,674 f. sont affectés aux dépenses générales du budget, et 112,870,094 f. à des dépenses spéciales. (*V.* loi du 11 juin 1842, état A.)

(1) 3,264,000 fr. forment un fonds spécial destiné à supporter les réductions, décharges, non-valeurs; le surplus est attribué aux communes. De telle sorte que le produit total des patentes est évalué à 45,196,530 fr.

860. Les contributions qui frappent directement sur les personnes et sur les biens ne suffisent pas à tous les besoins de l'État; elles ne peuvent surtout atteindre également toutes les fortunes. On comble une partie du déficit et l'on parvient à atteindre la fortune mobilière par le moyen de taxes qui portent sur des objets de consommation, et qui paraissent d'autant moins onéreuses qu'elles se confondent ordinairement avec leur

prix. L'État profite aussi du prix de certains services qu'il rend aux particuliers; enfin, dans quelques circonstances, il se fait industriel, et, par une exception aux principes généraux qui prohibent les monopoles, il se procure des bénéfices considérables.

On a confié à une seule administration, qu'on appelle administration des *contributions indirectes*, et qui se compose d'un directeur, de trois sous-directeurs, de directeurs de département et d'arrondissement, de contrôleurs et de receveurs de différents degrés, tout ce qui concerne la perception d'un certain nombre de droits connus autrefois sous le nom de *droits réunis*.

Ce sont: les droits sur *les boissons*, dont nous traiterons dans ce chapitre;

Les droits sur *les cartes à jouer*, sur *le sucre*, sur *le sel*, sur *les voitures publiques*, sur *la navigation intérieure*, sur *les passages d'eau; les droits de garantie sur les matières d'or et d'argent, le produit du monopole du tabac et de la poudre à tirer*. Nous en parlerons dans le chapitre suivant.

Enfin, dans un troisième chapitre, nous traiterons du recouvrement, du contentieux et des poursuites.

861. Les boissons, dont la consommation est universelle, présentent une matière imposable très-productive. Les droits qui les frappent varient suivant leur nature, la forme de leur vente, le lieu où elles sont consommées. Le mode de perception ne varie pas moins que les droits eux-mêmes : les uns sont perçus *à la fabrication*, comme ceux sur la bière; les autres *à la circulation*, d'autres *à l'entrée* dans les villes ou communes dont la population excède un nombre d'âmes déterminé; il en est qui ne sont dus qu'au moment où la boisson *est vendue en détail*.

La perception de ces droits et la surveillance



qu'elle nécessite ont donné lieu à l'établissement de formalités nombreuses dont l'inobservation, même abstraction faite de toute intention frauduleuse, entraîne des confiscations et des amendes. Nous allons faire connaître l'esprit des lois qui ont été rendues sur cette matière importante, en indiquant dans des notes, suivant notre usage, les sources où l'on pourra puiser des renseignements plus détaillés (1).

§ Ier. Droits à la fabrication.

862. Les droits perçus à la fabrication s'appliquent à la bière et aux boissons distillées. Les brasseurs sont assujettis à l'accomplissement de nombreuses formalités, qui toutes ont pour but de donner à l'administration la connaissance des produits fabriqués; ainsi la contenance des vaisseaux est vérifiée avec soin, et chaque fois qu'un brasseur veut mettre le feu sous une chaudière, il doit en faire la déclaration au moins 24 heures d'avance; sa maison est assujettie aux visites des employés; l'entonnement de la bière ne peut avoir lieu que le jour, etc., etc. (*V.* l. 18 avril 1816, 107 à 137.)

A Paris, et dans les villes de 30,000 âmes et au-dessus, les droits de fabrication de la bière peuvent être remplacés par des abonnements consentis de gré à gré entre le directeur de la régie et les syndics des brasseurs, et qui durent un an. Ces abonnements, dont la loi détermine les bases, ne sont définitifs qu'après l'approbation du ministre des finances, sur le rapport du directeur général; ils ont pour résultat de rendre

(1) Le point de départ de la législation sur cette matière est la loi du 5 ventôse an XII, modifiée par celle du 24 novembre 1808. Cette législation a été à peu près renouvelée par les lois des 28 avril 1816, 24 juin 1824, etc. Plusieurs lois de finances contiennent des modifications de détail.

tous les brasseurs solidaires du payement des sommes portées au rôle, lesquelles sont exigibles par douzième. Comme ce rôle est dressé eu égard aux produits probables de chaque brasserie, les moyens d'exploitation ne peuvent être augmentés et des brasseries nouvelles ne peuvent être créées pendant toute la durée d'un abonnement. L'effet de l'abonnement est de dispenser les brasseurs de la déclaration qu'ils sont tenus de faire avant la mise au feu; ils doivent seulement inscrire chaque mise au feu, au moment où elle a lieu, sur un registre coté et paraphé pour fournir une base aux vérifications de la régie. Dans les villes au-dessous de 30,000 âmes, les brasseurs peuvent réclamer un abonnement individuel, qui ne peut leur être refusé. *V.* nº 878. (L. du 18 avril 1816, 130 et suiv.)

Des obligations analogues à celles des brasseurs sont imposées aux distillateurs et aux bouilleurs de profession, afin que les employés puissent surveiller leur fabrication et en connaître le résultat. (*Id.*, 138 à 143.) La loi de 1816 n'imposait ces différentes obligations qu'aux bouilleurs de profession, et en dispensait par conséquent les bouilleurs *de cru*, c'est-à-dire ceux qui opéraient sur le produit de leurs récoltes; mais cette exception, ayant donné lieu à des abus, a été restreinte par l'art. 8 de la loi du 20 juillet 1837 aux propriétaires et fermiers qui distillent exclusivement des vins, cidres, poirés, marcs et lies provenant de leurs récoltes. (*V.* art. 8, 9, 10 de cette loi.)

§. II. Droit de circulation.

863. Il n'est pas possible de surveiller la fabrication des autres boissons, mais il est facile de savoir quand elles sont déplacées, et de suivre leurs mouvements; la loi les frappe alors d'un droit dit *de circulation*, qui

varie d'après une division des départements en quatre classes (1). La faveur due à l'agriculture et au commerce a fait dispenser de ce droit : 1° les vins, cidres et poirés qu'un récoltant fait transporter de son pressoir, ou d'un pressoir public, à ses caves et celliers, ou de l'une à l'autre de ses caves, dans l'étendue d'un même arrondissement ou des cantons limitrophes de l'arrondissement où la récolte aura été faite, qu'ils soient ou non dans le même département; 2° les boissons de même espèce qu'un colon partiaire, fermier ou preneur à bail emphytéotique à rente, remet au propriétaire ou reçoit de lui dans les mêmes limites, en vertu de baux authentiques ou d'usages notoires. Dans ces différents cas, les propriétaires, colons ou fermiers ne sont tenus de se munir que d'un *passavant*. Les propriétaires peuvent obtenir la dispense des droits de circulation pour les boissons de leur récolte qu'ils font transporter chez eux hors des limites ci-dessus établies, pourvu qu'ils se munissent d'un *acquit-à-caution*, et qu'ils se soumettent, au lieu de leur destination, à toutes les obligations imposées aux marchands en gros (art. 15 et 16 de la loi du 25 juin 1841); 3° celles enlevées pour être emportées à l'étranger ou aux colonies (L. 28 avril 1816, 5); 4° celles qui, arrivées au lieu de leur destination, doivent être soumises à l'exercice de la régie, sont exceptées en tout ou en partie du droit de circulation (L. 25 mars 1817, 82); 5° les voyageurs ne sont pas tenus de se munir d'actes d'expédition pour le vin destiné à leur usage pendant le voyage, pourvu qu'ils n'en transportent pas au delà de trois bouteilles par personne. (L. 28 avril 1816, 18.) La loi du 24 juin 1824 a remplacé, pour les esprits et eaux-de-vie, le droit de

(1) Loi du 12 déc. 1830. Pour connaître la manière de se pourvoir contre la classification, *voir* n° 868.

circulation par un droit *de consommation*, perçu en en raison de l'alcool pur contenu dans les esprits, eaux-de-vie et liqueurs (1). *V.* n° 885.

864. Pour assurer la perception du droit de circulation, la loi veut que les boissons qui sont transportées d'un endroit à un autre soient accompagnées *d'un acte d'expédition* qui mentionne l'espèce, la qualité, la quantité des boissons; les noms, prénoms, demeure et profession des expéditeurs, voituriers, acheteurs ou destinataires; le lieu de l'enlèvement, celui de la destination; le délai dans lequel les boissons doivent parvenir à leur destination. (L. 28 avril 1816, art. 10 et 13.) Toutes ces mentions concourent à un but unique, celui d'empêcher la fraude. L'acte d'expédition, dont tout employé des contributions indirectes, des douanes ou des octrois, a droit de demander la présentation, fournit lui-même la preuve des contraventions qui ont pu être commises, et qui sont punies par des confiscations et des amendes. (*Id.*, 17, 19.) La jurisprudence de la Cour de cassation est, sur ce point, d'une extrême sévérité; ainsi elle punit la non-présentation de l'acte d'expédition, non-seulement quand il n'en a point été pris, mais encore lorsque le conducteur prétend qu'il l'a égaré, ou que l'expéditeur a oublié de le lui remettre (2). Présenter cet acte après coup, le séparer même pour quelque temps du chargement, est une contravention punissable (3); s'il en était autre-

(1) *V.* loi du 28 avril 1816, art. 2, 87, 88 et 90; toute la loi du 24 juin 1824, et le tableau annexé à la loi du 12 décembre 1830.

(2) Cour de cass. 31 juill., 30 oct. et 13 nov. 1817, 27 sept. 1822.

(3) Cour de cass. des 26 juin 1817, 21 juillet 1809, 14 mai 1824. Plusieurs Cours royales s'étant mises en opposition sur quelques-uns de ces points avec la Cour de cassation, cette dissidence a donné lieu à la loi interprétative du 23 avril 1836, qui porte que l'acte d'expédition doit être exhibé à l'instant même de la réquisition des employés, sans que les conducteurs puissent exiger un délai sous quelque prétexte que ce soit, et que, faute de représentation immédiate, les employés doivent saisir le chargement.

ment, il serait possible de faire servir le même acte à plusieurs chargements.

865. Il ne suffit pas de représenter sur-le-champ l'acte d'expédition, il faut encore qu'il s'applique complétement au chargement. Toute différence dans la qualité, dans la nature des boissons, dans leur quantité en plus ou en moins; toute fausse désignation, toute irrégularité, quand même elle ne serait pas de nature à préjudicier à la régie; tout changement dans les moyens de transport, toute supposition d'expéditeurs et de destinataires, donnent lieu à des confiscations et à des amendes (1). Le point de départ et le point d'arrivée forment une ligne de laquelle les boissons ne doivent pas s'écarter; elles ne peuvent être déchargées qu'au terme du voyage, chez le destinataire désigné, et non ailleurs (2). La nécessité d'effectuer le transport dans le délai fixé est le complément des précautions prises pour empêcher la fraude.

Cependant des accidents de force majeure peuvent diminuer la quantité des boissons, obliger le conducteur à changer les moyens de transport, à séjourner même en route. Tous ces événements doivent être prouvés par des certificats des employés de la régie, ou des maires et adjoints des communes où les accidents sont arrivés, et non d'une autre manière (3). (C. cass., 17 mai 1839.) Il existe aussi des déductions provenant du coulage, eu égard à la qualité des boissons, aux distances parcourues, aux moyens du transport, à la saison dans laquelle il a eu lieu (4). Quand, par un

(1) Cour de cass. 20 juill. 1808, 5 juill. 1810, 2 février 1838.
(2) Cour de cass. 4 janv. et 13 nov. 1812, 27 oct. 1820.
(3) Loi du 28 avril 1816, art. 15.
(4) *Id.*, art. 16. La loi du 20 juin 1837, art. 6, a prescrit un nouveau tableau de déduction qui a été fait par l'ordonnance du 21 août 1838, et modifié par l'ordonnance du 21 décembre de la même année.

motif quelconque, le conducteur veut suspendre son voyage, il en fait la déclaration à la régie ; si cette suspension dure plus de 24 heures, le séjour reçoit le nom de *transit*. L'acte d'expédition est déposé entre les mains des employés, qui le rendent au conducteur, à son départ, en constatant la durée de la suspension et toutes les opérations qui ont pu modifier le chargement, opérations qui ont dû être faites en leur présence. La destination des boissons peut aussi être changée au moyen d'une déclaration, et sans qu'on perçoive un droit nouveau. (L. 28 avril 1816, 14, 15.)

866. L'acte d'expédition reçoit, suivant les circonstances, la qualification de *congé*, de *passavant*, de *laissez-passer* et d'*acquit-à-caution*.

Le *congé* est délivré après l'acquittement du droit.

Le *passavant* s'emploie dans le cas de dispense du droit lorsque la fraude n'est pas à craindre ; par exemple, quand un propriétaire transporte son vin du pressoir au cellier : lorsqu'il n'y a lieu qu'à un simple passavant, et que la régie n'a pas de bureau dans le lieu de l'enlèvement, le conducteur se munit, au départ, d'un *laissez-passer* signé par l'expéditeur, et contenant toutes les indications voulues; au premier bureau, le conducteur l'échange contre un *passavant*. Des *laissez-passer* sont délivrés en blanc chaque année aux personnes connues, qui doivent justifier de leur emploi. (L. du 28 avril 1816, 6 à 19.)

L'*acquit-à-caution* remplace le congé lorsque les boissons sont exemptées du payement du droit à cause de la destination qu'elles reçoivent; par exemple, quand elles sont expédiées pour l'étranger, ou pour un débitant : comme il serait possible, dans ce cas, de commettre des fraudes en donnant aux boissons une autre destination que celle qui a été déclarée, on exige que

l'expéditeur se soumette, au moyen d'une caution ou d'une consignation, à payer le double du droit de circulation, pour le cas où il ne rapporterait pas, dans un délai déterminé, la preuve que les boissons ont reçu la destination déclarée. Cette justification constitue ce qu'on appelle *la décharge de l'acquit-à-caution* (1).

§ III. Droit d'entrée.

867. L'agglomération d'un grand nombre d'individus dans un même lieu rend facile la perception d'*un droit d'entrée* sur les boissons qui y sont introduites ou fabriquées pour la consommation des habitants; ceux-ci, d'ailleurs, plus riches en général que les habitants épars dans la campagne, peuvent supporter une taxe de plus. Il ne faut pas confondre ce droit établi au profit du trésor, et qui ne porte que sur les boissons, avec le droit d'octroi qui se perçoit au profit de la commune, et qui frappe sur un grand nombre d'objets de consommation intérieure; nous nous occuperons de ce dernier quand nous traiterons des ressources des communes.

868. Le droit d'entrée n'est perçu que dans les communes qui comptent au moins 4,000 âmes de population, d'après des tarifs qui varient suivant la population. (L. 12 décembre 1830, art. 3, et tableau.) Les réclamations qui peuvent s'élever à l'occasion de cette classification sont jugées par l'administration. Voici la marche que l'on doit suivre : la commune adresse sa réclamation au préfet, qui prend l'opinion du sous-préfet, celle du directeur des contributions

(1) Lois des 22 août 1791, 28 avril 1816; ordon. du 20 juin 1816. — Sur le droit de circulation, *voir* loi du 28 avril 1816, loi du 25 mars 1817, loi du 16 mai 1818, ordonnance du 20 mai 1818, loi du 17 juillet 1819, loi du 24 juin 1824.

indirectes, et envoie le tout avec son avis au directeur; celui-ci fait un rapport au ministre des finances, qui statue, sauf le recours de la commune devant le Conseil d'État : la décision du préfet est provisoirement exécutée. (L. 28 avril 1816, 22.)

869. Le mode de perception du droit varie suivant qu'il existe des bureaux aux différentes entrées de la commune, ou bien un seul bureau central. Dans le premier cas, la commune est *fermée*, et aucune introduction de boisson ne peut avoir lieu sans une déclaration préalable et l'acquittement du droit; dans le second cas, la commune est *ouverte*, et les boissons ne peuvent être déchargées et introduites au domicile du destinataire avant l'accomplissement des mêmes formalités au bureau central. L'introduction ne peut avoir lieu que dans les intervalles de temps déterminés par la loi. (L. 28 avril 1816, 24 à 27.)

870. Les personnes qui récoltent, fabriquent ou préparent, dans l'intérieur des villes sujettes au droit d'entrée, des boissons ou liqueurs, sont tenues d'en faire la déclaration au bureau de la régie douze heures au moins avant la première fabrication de l'année, et d'en acquitter immédiatement le droit, si elles ne réclament la faculté de l'entrepôt, ou si elles n'ont acquitté les droits à l'entrée sur les fruits servant à la fabrication. Les employés sont autorisés à faire les vérifications nécessaires pour reconnaitre à domicile les quantités préparées ou fabriquées. Ces dispositions sont sans préjudice des obligations spéciales imposées aux fabricants de liqueurs par la loi du 24 juin 1824. (L. du 25 juin 1841, art. 17.)

871. Nous avons dit que le droit d'entrée n'était dû que pour les boissons destinées à être consommées sur les lieux; par conséquent on ne peut l'exiger de celles

qui doivent seulement traverser la commune, ou bien y séjourner quelque temps pour être transportées ailleurs. Voici les précautions qui sont prises alors pour éviter la fraude : les boissons sont déclarées, les droits sont consignés à l'entrée ou cautionnés, à moins que le chargement ne puisse être escorté jusqu'à la sortie. Si le séjour doit durer moins de vingt-quatre heures, le conducteur se munit d'un permis de *passe-debout*, et il ne peut décharger les boissons ; mais, si le séjour doit durer plus longtemps, il faut, dans les vingt-quatre heures de la déclaration de *passe-debout*, qu'il fasse une déclaration de *transit*. A la sortie, les boissons sont vérifiées de nouveau, les droits consignés sont restitués ou les cautions déchargées, sauf la retenue du droit pour les quantités manquantes. (*Id.*, 28, 29, 30.)

872. La nécessité de consigner les droits ou de trouver une caution serait une gêne très-grande pour les propriétaires qui vendent leurs récoltes, et pour les marchands en gros qui font entrer dans leurs celliers de grandes quantités de boissons ; de là l'établissement, dans l'intérieur des communes soumises aux droits, de lieux désignés sous le nom d'*entrepôt*, dans lesquels les boissons sont introduites sans payer les droits, qui ne sont acquittés qu'à leur sortie. Il y a des *entrepôts publics ;* mais de simples particuliers peuvent obtenir le droit d'avoir des boissons *en entrepôt* à leur domicile, en se soumettant à la surveillance de la régie, connue sous le nom d'*exercice :* ces derniers entrepôts sont nommés *entrepôts fictifs*, par opposition aux premiers, qui reçoivent le nom d'*entrepôts réels*. Mais, comme les entrepôts fictifs donnaient beaucoup de facilités pour commettre la fraude, la loi du 28 juin 1833, art. 9, déclare qu'ils seront supprimés dans les communes sujettes au droit d'entrée et d'octroi, où l'on a établi

un entrepôt public, lorsque les conseils municipaux en auront fait la demande.

§ IV. Droit perçu à la vente.

873. Les droits perçus des débitants sont qualifiés de *droits de détail*.

On considère comme *débit* la vente des boissons au-dessous de l'hectolitre, et l'on entend par *débitants* les aubergistes, traiteurs, restaurateurs, maîtres d'hôtels garnis, cafetiers, liquoristes, buvetiers, débitants d'eau-de-vie, concierges, et tous autres qui donnent à manger au jour, au mois ou à l'année, ainsi que tous ceux qui se livrent à la vente en détail des boissons sujettes aux droits (1).

874. Les débitants sont assujettis au payement d'un droit qui est du dixième du prix de la vente de leurs boissons, sauf une remise de trois pour cent pour déchet et consommation de famille (2). Ils sont tenus, par conséquent, de déclarer la qualité et la quantité des boissons qu'ils possèdent dans leurs caves, celliers, etc., et le prix moyennant lequel ils les vendent; bien plus, ils doivent afficher ce prix dans le lieu le plus apparent de leur domicile. En cas de contestation sur l'exactitude de la déclaration du prix, il en est référé au maire de la commune, qui prononce, sauf recours de part et d'autre au préfet en conseil de pré-

(1) Loi du 28 avril 1816, art. 50. La Cour de cassation décide que l'exercice d'une de ces fonctions suffit pour assujettir à toutes les obligations imposées par la loi, quoiqu'on prétende loger et nourrir sans donner à boire. (Cour de cass., arrêts des 12 mars 1828 et 7 fév. 1829.) Il n'est pas nécessaire qu'il y ait chez un individu habitude de débiter des boissons; un seul fait suffit. (Cour de cassation du 27 février 1823.)

(2) Loi du 28 avril 1816, art. 66, et du 12 déc. 1830, art. 3. L'art. 85 de la loi du 28 avril 1816, qui faisait une remise exceptionnelle de 25 pour cent aux propriétaires vendant en détail les boissons de leur cru, est abrogé par l'article 21 de la loi du 25 juin 1841.



fecture. Le préfet doit statuer dans la huitaine, après avoir pris l'avis du sous-préfet et du directeur des contributions indirectes; le droit est provisoirement perçu d'après la décision du maire, sauf rappel ou restitution. (L. 28 avril 1816, 48, 49.)

875. Les débitants sont assujettis à une surveillance qui est qualifiée *d'exercice;* surveillance très-compliquée et très-minutieuse, confiée aux agents de la régie, qui ont le droit de pénétrer dans leurs maisons, sans l'assistance d'officiers publics, à toutes les heures où leurs débits sont ouverts. (*Id.*, 52 à 60 et 235.) Lorsque les employés se présentent pour *exercer,* toutes les portes de la maison et tous les meubles qu'elle renferme doivent s'ouvrir devant eux, à leur réquisition. La loi punit non-seulement la résistance et le refus, mais encore elle considère comme fraude toute excuse qui tendrait à soustraire tout ou partie des lieux à leur investigation, ou à retarder leurs recherches. C'est ainsi que la Cour de cassation a jugé que le débitant qui exige la présence d'un officier public pour laisser procéder à la visite est en contravention (1); qu'il en est de même de celui qui refuse d'ouvrir une armoire, sous prétexte qu'elle ne lui appartient pas, et que le propriétaire, qui en a les clefs, est absent (2); que le débitant qui s'absente doit munir les personnes qu'il laisse chez lui des clefs nécessaires pour l'ouverture de toutes les parties de la maison (3). Les débitants qui refusent de souffrir les recherches sont contraints à payer le droit

(1) Cour de cass., 27 mai 1808, 22 juin 1810, 27 déc. 1817, 3 déc. 1819.

(2) Cour de cass., 30 mars 1810, 3 déc. 1819.

(3) Cour de cass., 5 février 1819. Pour le cas où il y a suspension prolongée d'exercice, *voir* loi du 28 avril 1816, art. 68. La loi du 17 oct. 1830 porte que, dans les lieux où il y a interruption dans le payement des droits, le gouvernement applique d'office, pour tous les droits non perçus, l'abonnement général (*voir* n° 880); à défaut d'un vote spécial et immédiat du conseil mu-

de détail sur toutes les boissons restant à leur charge lors du dernier exercice, sans préjudice des autres suites du procès-verbal. Les procès-verbaux pour refus d'exercice sont présentés dans les vingt-quatre heures au maire de la commune, qui est tenu de les viser. Cependant, la loi ne prononçant pas la peine de nullité, il en résulte que l'omission de la date et le défaut même de visa n'entraînent pas la nullité du procès-verbal (1).

876. La surveillance de la régie peut aussi s'étendre de la maison du débitant aux maisons voisines, lorsqu'il existe entre elles des communications qui ne sont point de nature à être bouchées; et les habitants de ces maisons peuvent être assujettis au payement du droit de détail, lorsque leur consommation apparente est évidemment supérieure à leurs facultés et aux besoins de leurs familles. Cet exercice extraordinaire ne peut être autorisé que par le préfet, sur la demande du directeur et l'avis du maire; les employés doivent, pour s'y livrer, être munis de l'arrêté du préfet. (L. 28 avril 1816, 62, 63, 64.)

Des visites peuvent être faites aussi, en cas de soupçon de fraude, chez tout particulier non sujet à l'exercice, mais seulement d'après l'ordre d'un employé supérieur du grade de contrôleur au moins, qui rend compte des motifs au directeur, et avec l'assistance du juge de paix, du maire, de l'adjoint ou du commissaire de police, lesquels sont tenus de déférer à la réquisition qui leur est faite, et qui est transcrite en tête du procès-verbal. (*Idem*, 237.)

nicipal sur le mode de payement du prix de l'abonnement, ce payement est effectué à l'aide de centimes additionnels aux contributions foncière, personnelle et mobilière.

(1) Cour de cass., 1er mars 1822.

877. La nécessité de prévenir la fraude a fait imposer aux débitants plusieurs obligations auxquelles ils ne peuvent se soustraire sans se rendre coupables de contravention. Ils ne peuvent recevoir ni avoir chez eux, à moins d'une autorisation spéciale, des boissons en vaisseaux d'une contenance moindre que l'hectolitre (1). La facilité de transporter secrètement du vin dans des vaisseaux d'un petit volume leur donnerait le moyen d'alimenter leur débit à l'aide de dépôts placés dans leur voisinage. Ici, comme pour toutes les prohibitions de la même nature, la jurisprudence est très-rigoureuse : ainsi un débitant ne peut s'excuser sur ce que le vin trouvé dans le vase prohibé était du vin de rebut non destiné à la vente ; ni sur ce qu'il l'avait vendu à une personne qui devait l'enlever incessamment; ni sur ce qu'il ne se servait de vaisseau prohibé que pour descendre moins souvent à sa cave (2). La prohibition comprend même les vases qu'on emploie habituellement pour servir à boire, à moins qu'ils ne soient *actuellement* servis aux buveurs (3).

878. Les nombreux inconvénients qui résultent des visites et exercices des employés de la régie dans les maisons des débitants ont donné lieu aux *abonnements*. On distingue les *abonnements individuels*, les *abonnements à l'hectolitre*, les *abonnements généraux par communes*, et les *abonnements par corporation*.

Les *abonnements individuels* ont pour but de substituer un droit fixe au droit de détail que pourra devoir un débitant. La régie ne peut refuser cet abonnement au débitant qui le réclame; en cas de contestation sur

(1) Loi du 28 avril 1816, art. 58.
(2) Cour de cass., 16 nov. 1810, 25 juill. 1812, 6 avril 1830.
(3) Cour de cass., 4 fév. 1820. (*V.* pour toutes les autres obligations des débitants, loi du 28 avril 1816, art. 50 à 69.)

la fixation du prix, il est statué par le préfet en conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État (1).

L'abonnement a lieu par écrit; il n'est définitif qu'après l'approbation de la régie, et sa durée ne peut excéder un an. (L. du 28 avril 1816, 70.) Le montant des abonnements individuels du débitant est payable par mois, et d'avance. (L. 25 juin 1841, 21.)

879. L'*abonnement à l'hectolitre* a moins d'importance : c'est la fixation à raison de l'hectolitre, faite de gré à gré entre un débitant et la régie, du prix des différentes espèces de boissons qu'il déclare vouloir vendre; il est fait par écrit, et ne peut durer plus de deux trimestres. Le débitant n'est alors affranchi que de l'obligation de déclarer son prix de vente; il reste assujetti aux visites et à l'exercice, qui cessent dans le cas précédent. Ces abonnements sont révoqués de plein droit en cas de fraude ou de contravention dûment constatées. (*Id.*, 71, 72.)

880. L'*abonnement général par commune* remplace le montant des droits de détail et de circulation dans l'intérieur de la commune, par une somme que l'autorité municipale s'engage à verser dans la caisse de la régie de quinzaine en quinzaine. En cas de non-payement, on poursuit la commune par voie de contrainte sur le receveur municipal, et de saisie des deniers et revenus communaux (2). Cet abonnement, discuté entre la régie et le conseil municipal, n'a d'exécution qu'après qu'il a été approuvé par le ministre des finances, sur l'avis du préfet et le rapport du directeur général. Il n'est conclu que pour une année, et

(1) Le recours dans l'intérêt de la régie est introduit par le ministre des finances. (Arrêt du Conseil du 27 fév. 1835.)

(2) C'est là une exception aux principes généraux, qui ne permettent pas de saisir les fonds des caisses publiques. Le motif de cette exception est que la saisie a lieu ici pour une contribution et au profit du trésor public.

est révocable en cas de non-payement d'un des termes à l'époque fixée. Il a le grand avantage de supprimer les visites chez les débitants de la commune, et d'affranchir la circulation des boissons sur son territoire de toute formalité. (*Id.*, 73 à 76.)

881. L'*abonnement par corporation* est celui qui est fait par les débitants d'une commune, et qui a pour but de remplacer la perception du droit de détail par exercice, au moyen d'une répartition, sur la totalité des redevables, de l'équivalent du droit. Il ne peut être accordé que sur la demande des deux tiers au moins des débitants, approuvée par le conseil municipal et notifiée par le maire. Il a lieu pour un an, du 1er janvier au 31 décembre. Pour être définitif, il faut qu'il soit approuvé par le ministre des finances, sur le rapport du directeur général (1); en cas de difficulté sur la fixation du prix, le préfet prononce en conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État. Cet abonnement établit, pendant tout le temps de sa durée, une sorte de monopole au profit des débitants qui l'ont consenti; aucun nouveau débitant ne peut s'établir dans la commune pendant la durée de l'abonnement, s'il ne remplace un autre débitant compris dans la répartition; mais il offre cet inconvénient, qu'il les rend tous solidaires pour le payement du prix, qui est réparti entre eux par des syndics, et qu'il soumet la corporation à une surveillance spéciale, en outre de celle de la régie, qui ne cesse pas complétement. (L. du 28 avril 1816, 77 à 84, et 94, 95, 96.)

Un arrêt du Conseil du 17 juillet 1822 a jugé que les contestations qui s'élèvent entre un débitant et le

(1) Nous conservons la dénomination de *directeur général*, bien qu'elle soit supprimée par l'ordonnance du 5 janv. 1831, pour distinguer des directeurs de département celui qui est placé à la tête de l'administration.

syndic, relativement à la répartition de l'impôt, sont de la compétence des conseils de préfecture. Cette solution nous paraît conforme aux principes, parce que, bien que le trésor soit désintéressé, il s'agit ici cependant de l'application d'un acte administratif et de la perception d'un impôt. En effet la répartition a lieu en présence du maire, qui rend les rôles exécutoires, et les poursuites sont faites par le receveur de la régie. (*Id.*, 79.)

882. Dans l'intérieur de Paris il n'y a d'exercice que sur la bière; les droits de détail, d'entrée, de circulation, sont remplacés par une taxe unique que l'on perçoit à l'entrée. (L. du 28 avril 1816, 92, 93.) Mais on a reconnu que la suppression des droits de circulation et de licence favorisait la fraude. En conséquence, la loi du 25 juin 1841 a décidé, dans son article 18, qu'à partir de 1842 la taxe unique à l'entrée des villes ne remplacerait plus que les droits d'entrée et de détail sur les vins, cidres, poirés et hydromels, laissant subsister le droit et les formalités de la circulation, ainsi que les droits de licence et de consommation. Cet avantage, qui n'avait d'abord été accordé qu'à Paris, a été étendu à toutes les villes ayant une population agglomérée de 4,000 âmes et au-dessus, par la loi du 21 avril 1832. La conversion est votée par le corps municipal, auquel on doit adjoindre, pour ce cas spécial, les plus forts imposés des marchands en gros et en détail, en nombre égal à la moitié des membres présents du conseil, sans toutefois qu'au moyen de cette adjonction, plus du tiers des votants puisse être formé de marchands ou débitants. Les délibérations des conseils municipaux sur cette matière ne peuvent être mises à exécution qu'au 1er janvier, pourvu qu'elles aient été notifiées à



la régie au moins un mois avant cette époque (1). Dans tous les autres lieux, les débitants peuvent s'affranchir de l'exercice en payant le droit à l'arrivée. L'inventaire sur les vins nouveaux, ou le payement des droits sur les vendanges dans les communes vignobles, peut aussi être remplacé par un abonnement discuté, dans le mois qui précède la récolte, entre le conseil municipal et le directeur des contributions indirectes. (L. du 21 avril 1832, 40, 41.)

883. L'on qualifie de *marchand de boissons en gros* l'individu qui reçoit ou expédie, soit pour son compte, soit pour le compte d'autrui, des boissons d'un hectolitre au moins en futaille, ou de vingt-cinq bouteilles en caisse et en panier; pourvu toutefois qu'il ait l'habitude de ces sortes d'actes. Ainsi le propriétaire qui vend le vin de son cru et qui en achète d'autre pour sa consommation n'est pas marchand : il en est de même des particuliers qui reçoivent accidentellement une pièce ou un panier de vin pour le partager, pourvu que le destinataire ait énoncé le nom, le domicile des copartageants et la quotité destinée à chacun d'eux; des personnes qui, lors d'un changement de domicile, vendent les boissons qu'elles ont reçues pour leur consommation; des héritiers qui vendent les boissons trouvées dans la succession, pourvu que le défunt ne fût ni marchand en gros, ni débitant, ni fabricant de boissons. Les marchands en gros établis dans un lieu sujet au droit d'entrée peuvent réclamer *l'entrepôt;* ils

(1) Loi du 21 avril 1832, art. 35, 36, 37, modifiée par la loi du 25 juin 1841, 19, 20. La composition du conseil municipal offre ici cette particularité, que les femmes, en qualité de plus fort imposées, peuvent s'y faire représenter par des fondés de pouvoir. Cette disposition est très-juste, puisque les femmes débitantes ont un intérêt direct à la décision. Il serait à désirer que cette innovation fût étendue à d'autres cas analogues.

sont alors dispensés de faire l'avance de ce droit pour les boissons non vendues; ils ne le payent qu'à la sortie des boissons de leurs magasins. Dans tous les cas, ils sont obligés de déclarer les espèces, quantités et qualités des boissons qu'ils possèdent, et sont soumis aux visites et exercices des employés de la régie, mais d'une manière moins rigoureuse que les débitants, et ils sont obligés de payer le droit de détail pour toutes les boissons manquantes qu'ils ne justifient pas avoir vendues en gros. (L. 28 avril 1816, art. 97 à 106.)

884. Les *liquoristes* sont assujettis, à leur choix, aux obligations du débitant ou à celle de marchand en gros. Des obligations spéciales leur sont imposées par la loi du 25 juin 1824 et les articles 22 et 23 de la loi du 25 juin 1841. Les *distillateurs* et *bouilleurs* sont assimilés aux marchands en gros pour les déclarations à faire et les visites à subir.

§ V. Droit de consommation.

885. La loi du 18 avril 1816 établissait un droit de consommation sur les eaux-de-vie, esprits et liqueurs composées d'eau-de-vie ou d'esprit, adressés aux personnes non assujetties à l'exercice de la régie, à l'exception de ceux destinés à l'étranger. La loi du 24 juin 1824 a établi sur les mêmes liquides un nouveau droit de consommation qui remplace l'ancien, ainsi que les droits de circulation et de détail. (L. du 28 avril 1816, art. 87 à 91; l. du 24 juin 1824.)

§ VI. Droit de licence.

886. Les débitants de boissons et les marchands en gros, les brasseurs, bouilleurs, distillateurs, sont tenus de se munir d'une licence qui n'est valable que pour un seul établissement et pour la durée d'une

année; le droit de licence est fixé par un tarif. Les infractions à cette règle sont punies d'une amende. (L. du 28 avril 1816, 171.)

CHAPITRE IX.

SUITE DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES. — DROITS DIVERS.

—

SOMMAIRE.

§ Ier. Droit sur les cartes.

887. *Obligations des fabricants et débitants de cartes.*

§ II. Droit sur le sel.

888. *Différentes espèces de sel. — Obligations des exploitants.*
889. *Surveillance de l'administration des contributions indirectes.*

§ III. Droit sur le sucre indigène.

890. *Cause de l'impôt sur le sucre indigène.*
891. *Nature de l'impôt établi par la loi du 18 juillet* 1837.
892. *Système de la loi du 3 juillet* 1840.

§ IV. Monopole du tabac.

893. *Motifs du monopole.*
894. *Bases du monopole et prohibitions qui en résulent.*

§ V. De la poudre à feu.

895. *Motifs du monopole. — Prohibitions.*

§ VI. Droit sur les voitures publiques.

896. *Nature du droit. — Obligations des propriétaires et des entrepreneurs de voitures.*

§ 1er. Droit sur les cartes.

887. Les cartes à jouer rentrent dans la classe des objets qu'on peut frapper de droits élevés, sans craindre que les contribuables en souffrent un préjudice réel. L'État a établi une sorte de monopole sur les cartes, en ne permettant leur fabrication qu'avec ses moules et sur du papier filigrané qu'il fournit. Les fabricants et les débitants doivent se faire inscrire à la régie, et obtenir une *licence* qu'elle ne peut refuser, mais qui peut être révoquée en cas de fraude. Les fabricants ne peuvent s'établir hors des chefs-lieux de direction de la régie; ils doivent déclarer les lieux de fabrication, et sont assujettis à des formalités qui ont pour but de constater les résultats de la fabrication et du débit. La surveillance de la régie s'exerce chez les fabricants et les débitants, et s'étend à tous les lieux publics où l'on donne à jouer. Une pénalité rigoureuse, qui consiste dans des amendes, et même quelquefois dans l'emprisonnement, frappe sur les fraudeurs (1).

§ II. Droit sur le sel.

888. Nous ne dirons pas du sel ce que nous venons de dire des cartes à jouer. Le sel est une denrée de première nécessité; cependant il est frappé de droits

(1) *V.* arrêtés des 3 pluv., 19 flor. an VI; décrets des 1er germ., 4 prair., 13 fruct. an XIII; décrets des 16 juin 1808, 9 fév. 1810; loi du 28 avril 1816, art. 160 à 170, 223 à 226; ord. des 18 juin 1817, 4 juillet 1821.

considérables que les besoins du trésor ont forcé à maintenir jusqu'ici; à l'exception du sel exporté à l'étranger (l. du 24 avril 1806, art. 54) et de celui qui est employé dans les fabriques de soude (décret du 13 octobre 1807).

Le sel se trouve en grande masse sous la terre, dans les sources d'eau salée et dans les eaux de la mer. La loi du 17 juin 1840 soumet à la nécessité d'une concession l'exploitation des mines de sel, des sources et des puits d'eau salée; elle impose aux concessionnaires des obligations qui ont pour but d'assurer la perception du droit, d'interdire l'enlèvement et le transport des matières salifères pour toute destination autre que celle d'une fabrique régulièrement autorisée; détermine les peines à appliquer, et autorise différntes exceptions (art. 5 à 17). La même loi résilie le bail des mines de sel des départements de l'est, et homologue un traité passé à cette occasion entre l'État et les fermiers, tendant à accorder à ces derniers une indemnité (art. 17 et 19). Il résulte de cette résiliation que les mines des départements de l'est, qui étaient placées par la loi du 6 avril 1828 sous un régime exceptionnel, onéreux pour les consommateurs de ces départements, rentrent dans le droit commun, et peuvent être l'objet de concessions comme toutes les autres mines du royaume (1).

Il ne peut être établi aucune fabrique ou chaudière de sel sans une déclaration préalable, à peine de confiscation des ustensiles et d'amende. (L. du 24 avril 1806, 51; décret du 11 juin 1806, 15.)

Les salpêtriers qui s'établissent sont tenus d'en faire la déclaration à la régie, et d'acquitter l'impôt établi sur

(1) Loi du 24 avril 1806, art. 48 à 61; décrets des 11 juin 1806 et 13 octobre 1809; ord. des 30 octobre 1816, art. 10, et 8 juin 1822.

le sel marin, jusqu'à concurrence des quantités de ce sel contenues dans le salpêtre de leur fabrication. Ils sont assujettis à l'exercice. (Décret du 16 février 1807, art. 5; loi du 10 mars 1819, art. 7.)

889. L'administration des contributions indirectes concourt avec celles des douanes à la perception de l'impôt sur le sel; leur surveillance ne s'exerce que dans un rayon de trois lieues des marais salants, fabriques ou salines, situés sur les côtes des frontières ou dans l'intérieur. L'enlèvement et la circulation du sel dans les limites ci-dessus sont assujettis à l'accomplissement de formalités analogues à celles qui s'appliquent aux boissons. Les employés des contributions indirectes visitent et tiennent en exercice les salines et fabriques de l'intérieur. (L. du 24 avril 1806; décret du 11 juin 1806.)

§ III. Droit sur le sucre indigène.

890. Le blocus continental établi par l'empereur Napoléon donna naissance à la fabrication du sucre indigène. La science trouva dans la betterave un sucre identique à celui que les planteurs extrayaient de la canne sous le ciel brûlant des colonies. Lorsqu'en 1814 la liberté des mers ouvrit nos ports aux denrées coloniales, on frappa le sucre des colonies d'un droit d'importation dont le but était de protéger la fabrication du sucre indigène, qui, sans cela, n'aurait pu soutenir la concurrence; mais, cette fabrication s'étant améliorée, le sucre indigène, libre de tout impôt, descendit à un prix inférieur à celui du sucre des colonies rendu en France. De là une grande diminution dans les importations, de là aussi de nombreuses réclamations. L'existence des colonies était compromise, et avec elle une grande partie de notre commerce ma-

ritime, ainsi que la prospérité des ports de mer; notre commerce d'exportation, et par conséquent l'agriculture et l'industrie, devaient supporter leur part de la catastrophe qui menaçait les colonies; enfin le trésor souffrait de la diminution des importations, qui entraînait une diminution dans le produit des droits d'entrée.

Deux systèmes furent proposés pour remédier à tant d'inconvénients : l'établissement d'un impôt sur le sucre indigène, ou le dégrèvement de celui qui est perçu sur le sucre colonial. Un projet de loi présenté au Corps législatif de 1837 adoptait le dégrèvement; mais les Chambres, usant de leur droit d'amendement, lui substituèrent l'impôt. Cette mesure a l'avantage de ne pas nuire au trésor, d'augmenter même ses recettes en imposant une denrée éminemment imposable, puisqu'elle n'est pas de première nécessité.

891. La loi du 18 juillet 1837 décida donc qu'il serait perçu, par la régie des contributions indirectes, sur les sucres indigènes, un droit de licence de 50 fr. pour chaque établissement de fabrication, et un droit de fabrication de 15 fr. par cent kilogrammes de sucre brut (art. 1). Toutefois le droit à la fabrication était réduit à 10 fr. pour la première année. L'impôt est perçu au lieu même de la fabrication, par la voie de l'exercice, dans les formes déterminées par des ordonnances royales d'administration publique, et les contraventions à la loi et aux ordonnances sont punies d'une amende de 100 fr. à 600 fr. (art. 3), et de la confiscation des sucres, sirops et mélasses fabriqués, enlevés et transportés en fraude. (L. du 10 août 1839, art. 12, et ord. du 24 août 1840, art. 17.)

La loi de 1837 voulait, comme nous venons de le dire, que le droit de fabrication, qui était fixé à 15 fr., ne fût que de 10 fr. pendant la première année de

l'exercice. C'était un moyen de faciliter la transition du régime de la franchise à celui de l'impôt. Les fabricants de sucre indigène, pour mieux profiter de cette faveur, forcèrent tellement la production pendant cette année de grâce, que les sucres tombèrent à vil prix; de là une crise commerciale qui fit supporter des pertes considérables aux colons, aux commerçants, et aux fabricants de sucre indigène eux-mêmes. Il en résulta un soulèvement général contre l'industrie du sucre indigène, et l'on ne parlait pas moins que de l'anéantir.

892. Le ministère soumit à la Chambre des Députés un projet de loi qui devait avoir ce résultat, et qui donnait aux fabricants de sucre indigène une indemnité de 40 millions. On attaqua cette mesure, en disant que le gouvernement ne doit jamais détruire une industrie au profit d'une autre, mais doit les protéger toutes également; qu'en cas de guerre maritime, on se trouverait privé de sucre; que la fabrication du sucre indigène, invention toute nationale, favorise l'agriculture, l'éducation des bestiaux, et est une source abondante de produits; que l'indemnité de 40 millions serait un mauvais précédent qu'on pourrait invoquer plus tard, et que cette somme ne pourrait être répartie justement entre tous ceux que la suppression de l'industrie ferait souffrir. Le projet de loi fut rejeté, et l'on adopta, dans la loi du 3 juillet 1840, un système qui prend pour base l'égalité de l'impôt pour l'industrie coloniale et pour l'industrie indigène, et qui établit un tarif équilibré d'après leur situation actuelle, et devant conduire, à une époque indéterminée, au nivellement du droit. (V. art. 1 et 5.) Ainsi les deux industries grevées de charges analogues sont également protégées et également grevées. Tous les

intérêts sont donc aussi bien conciliés que possible, et le trésor n'est pas lésé. Les tarifs de droits établis à l'importation des sucres coloniaux ne peuvent être modifiés que par une loi (art. 2). Les surtaxes établies sur les sucres étrangers et le classement des qualités inférieures peuvent être modifiés par des ordonnances qui doivent être soumises aux Chambres dans la plus prochaine session (art. 4). Quant aux mesures nécessaires pour assurer la perception du droit imposé sur le sucre indigène, elles sont prescrites par des ordonnances royales, qui doivent être présentées aux Chambres, dans leur prochaine session, pour être converties en loi (*v.* l. du 4 juillet 1838, ord. du 4 juillet 1838, l. du 10 août 1839, art. 12, du 24 août 1840, du 25 juin 1841); le délai fixé pour la transformation des ordonnances en loi a été prorogé indéfiniment par la loi du 11 juin 1842. L'ordonnance du 6 août 1842 coordonne les différentes dispositions antérieures, concernant la perception des droits sur le sucre indigène.

§ IV. Monopole du tabac.

893. Nous venons de voir le trésor public prélevant un droit sur des objets de consommation, mais laissant, avec plus ou moins de restriction, la liberté de la production et du négoce. Il n'en est pas de même à l'égard du tabac. Ici le fisc ne se contente plus de tirer un produit de l'industrie et du commerce des citoyens; c'est pour son compte que l'on cultive, que l'on fabrique et que l'on vend le tabac; toute tentative d'entrer avec lui en concurrence est frappée de peines sévères. C'est là sans doute une exception aux principes de la liberté; mais c'est une exception fondée sur l'intérêt public, et qui d'ailleurs n'a rien d'irrévocable.

Le privilége du monopole du tabac, toujours établi d'une manière temporaire, expirait le 1er janvier 1837; mais il fut prorogé, par la loi du 12 février 1835, jusqu'au 1er janvier 1842. Cette loi fut l'objet de graves discussions dans les Chambres : un grand nombre d'orateurs proposaient de remplacer le monopole par des droits d'entrée sur les tabacs étrangers, de fabrication sur les tabacs indigènes, et par des droits de licence qu'on aurait fait payer aux fabricants et aux débitants; mais la difficulté de substituer un régime nouveau au régime établi, et la crainte de ne pas remplacer facilement la somme de 49 millions, produit du monopole à cette époque, firent ajourner ces différents projets; la Chambre cependant a cru devoir nommer une commission d'enquête chargée de réunir des documents sur cette question. Après avoir passé deux années à recevoir tous les documents dont elle avait besoin, avoir fait appel aux sociétés d'agriculture, aux chambres du commerce, aux chambres facultatives des arts et manufactures, entendu les chefs de l'administration, les planteurs et les négociants, elle émit un avis favorable au maintien du régime actuel. Aussi la loi du 23 avril 1840 a-t-elle prorogé le monopole du tabac jusqu'à 1852.

894. Le système actuel, qui est établi par le titre 5 de la loi du 28 avril 1816, modifié par les lois des 13 février 1835 et 23 avril 1840, repose sur la prohibition de l'importation des tabacs étrangers, quand ils ne sont pas achetés pour le compte de la régie, excepté dans des cas fort rares (*v.* l. du 28 avril 1816), et sur la concentration de la culture du tabac indigène dans huit départements seulement (1). Cette culture ne peut

(1) Ce sont les départements suivants : Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône, Ille-et-Vilaine, Lot, Lot-et-Garonne, Pas-de-Calais, Var.

avoir pour objet que la fourniture des manufactures royales, ou l'exportation ; dans l'un et l'autre cas elle a besoin d'une autorisation spéciale, et elle est assujettie à une surveillance rigoureuse. Les tabacs plantés en contravention sont détruits aux frais des cultivateurs, sur l'ordre qu'en donne le sous-préfet, à la réquisition du directeur de la régie. Les contrevenants sont condamnés à des amendes très-considérables proportionnées au nombre de pieds plantés en contravention (1).

La fabrication du tabac ne peut être faite que par la régie. La simple possession, par les particuliers, d'ustensiles propres à cette manipulation, ou de tabacs en feuilles, la circulation des tabacs sans un acte d'expédition, la contrebande avec ou sans attroupement, et toutes les autres contraventions aux nombreuses prescriptions de la loi du 28 avril 1816, sont punies de saisie, d'amende, et d'emprisonnement en cas d'insolvabilité. La vente du tabac ne peut avoir lieu que par l'intermédiaire d'individus commissionnés. La loi du 12 février 1835 a même rendu applicables les dispositions spéciales de la loi de 1816 à la fabrication, à la circulation et à la vente du tabac factice, ou de toute autre matière préparée pour être vendue comme tabac (2). Tout ce qui est relatif à la culture, à l'approvisionnement et à la vente du tabac, forme une administration dirigée par un directeur nommé par le Roi, assisté d'un sous-directeur nommé par le ministre des finances.

§ V. De la poudre à feu.

895. Le monopole de la *poudre à feu* ne repose pas

(1) Loi du 12 février 1835, art. 1, 2 et 3; loi du 28 avril 1816, art. 181, 193 et 195.

(2) Lois du 28 avril 1816, art. 172 à 229; du 25 mars 1817, art. 125; ord.

seulement sur un système fiscal, comme celui du tabac, il est encore motivé par des considérations d'ordre public. Il faut que l'administration puisse surveiller la fabrication et le débit d'un produit dont il serait facile aux malfaiteurs de faire un usage dangereux. Aussi la fabrication, l'introduction en France, la vente, et la possession au delà d'une certaine limite, de la poudre à feu, sont-elles défendues sous des peines sévères, si ce n'est lorsqu'elles ont lieu pour le compte du gouvernement. La fabrication de la poudre est soumise aujourd'hui à la surveillance du corps de l'artillerie, sous la direction d'un lieutenant général de cette arme; elle n'a lieu que dans les poudrières de l'Etat. La vente est faite par des débitants munis d'une commission spéciale de l'administration des contributions indirectes, et surveillés par elle. Il faut toutefois excepter la poudre de guerre, dont la vente est défendue (1). Il est interdit aux individus qui n'y sont pas autorisés de conserver chez eux de la poudre de guerre, en quelque quantité que ce soit, et plus de deux kilogrammes de toute autre poudre. (L. du 24 mai 1834, art. 2.)

Les dispositions des articles 222, 223, 224 et 225 de la loi du 28 avril 1816, relatives au monopole du tabac, sont applicables à la fabrication illicite, au colportage, à la vente des poudres à feu sans permission. (L. du 25 juin 1841, art. 25.)

L'administration des contributions indirectes est spécialement chargée de la poursuite des contraventions. Cependant, lorsque le fait constitue en même temps un

du 31 déc. 1817; lois du 17 juin 1824, du 19 avril 1829, et loi du 12 février 1835, art. 3; ord. du 13 fév. 1835.

(1) Loi du 13 fruct. an V; décrets des 23 pluv. an XIII, 24 août 1812, 16 mars 1813; ord. du 25 mars 1818; loi du 16 mars; ord. des 17 nov. 1819, 16 mars 1820, 19 mars 1823; ord. du 18 sept. 1830.

délit contre l'ordre et la sûreté publics, tels que ceux qui sont prévus par la loi du 24 mai 1834, la constatation et la poursuite peuvent avoir lieu de la même manière que pour les délits ordinaires, c'est-à-dire à la requête du ministère public. (C. de cassat., 1er sept. 1831.)

§ VI. Droits sur les voitures publiques.

896. Il y a des droits que l'on peut considérer comme étant pour l'État un juste dédommagement des dépenses qu'il a faites pour faciliter les moyens de transport et de circulation. Ce sont les droits *sur les voitures publiques, sur la navigation intérieure et sur les passages d'eau.*

Le droit sur les voitures publiques faisant par terre ou par eau le transport des personnes ou des marchandises, est proportionné au prix des places et au transport des marchandises pour les voitures qui font un service régulier, et, pour les autres, il est réglé par un tarif (1). (L. 25 mars 1817, 113; 28 juin 1838, 8.)

Jusqu'en 1837, la première de ces dispositions a été appliquée au transport sur les chemins de fer; il en résultait pour eux une surcharge, car la rétribution payée par les voyageurs sur les chemins de fer représente non-seulement les frais de transport, mais encore les frais d'entretien et de premier établissement, ou, en d'autres termes, le péage dû aux propriétaires du chemin. La loi du 2 juillet 1838 a reconnu cette distinction, et a décidé que l'impôt serait perçu sur la partie du tarif correspondant au prix du transport, et que, sur les chemins dont le tarif n'est pas fixé par le cahier des charges, ou n'est pas divisé en deux parties correspondant l'une au transport, l'autre au péage, l'impôt

(1) Loi du 25 mars 1817, art. 113; loi du 28 juin 1833, art. 8.

du dixième sera perçu sur le prix total des places.

Les entrepreneurs sont obligés, avant de mettre en circulation les voitures allant à destination fixe, de faire la déclaration au préfet de police à Paris, et aux préfets dans les autres départements, du nombre de places qu'elles contiennent, du lieu de leur destination, du genre et de l'heure de leur départ; de leur arrivée et de leur retour, ainsi que des modifications que l'entreprise pourrait éprouver sur ces différents points. Ils doivent se munir, chaque année, d'une licence; leurs voitures ne peuvent circuler sans une estampille de la régie et un *laissez-passer* qui prouvent que l'entrepreneur s'est mis en règle. D'après l'art. 11 de la loi du 20 juillet 1837, dans les lieux où il existe des voitures publiques, toute personne autre qu'un entrepreneur de voitures, qui veut mettre accidentellement une voiture en circulation à prix d'argent, doit en faire la déclaration à la régie et se munir d'un laissez-passer. (L. du 1er juillet 1837, 11.)

Les voitures qui ne sont pas en règle peuvent être saisies, mais seulement aux entrées des villes et aux relais. Elles ne peuvent continuer leur voyage qu'au moyen d'une mainlevée qui est donnée sous suffisante caution, ou même sous la caution juratoire de l'entrepreneur. (L. du 25 mars 1817, 120.)

§ VII. Droits de navigation et de passage d'eau, de péage pour la correction des rampes sur les routes.

897. *Le droit de navigation* est perçu, dans toute l'étendue du royaume, sur les fleuves, rivières et canaux navigables, d'après un tarif que le gouvernement arrête pour chaque fleuve, rivière ou canal, après avoir consulté les principaux négociants, marchands ou mariniers qui les fréquentent. La perception de ce

droit, quand il n'est point affermé à des particuliers, est faite par l'administration des contributions indirectes, au moyen de receveurs qui délivrent aux conducteurs des bateaux ou trains une quittance du droit et un *laissez-passer* dont ceux-ci doivent justifier à toute réquisition. Les contestations sur le fond du droit de navigation sont jugées, et les contraventions sont constatées et poursuivies dans les formes propres à l'administration des contributions indirectes. (L. du 25 mars 1817, 120.)

Bien qu'aujourd'hui il n'existe pas en général de droit de péage sur les routes, cependant, lorsqu'il s'agit de faire des dépenses extraordinaires pour corriger des rampes trop rapides de routes royales ou départementales, l'administration a le droit de créer des taxes qui sont réglées par des ordonnances royales. (*V.* loi des finances, et notamment loi du 11 juin 1842, art. 12, § 3.)

898. *Les droits de passage d'eau* au moyen de ponts, bacs ou bateaux, affermés au profit de l'Etat, sont perçus des fermiers ou adjudicataires, par l'administration des contributions indirectes, aux époques et selon le mode déterminés par le cahier des charges (1). Les droits sont fixés par un tarif arrêté par l'administration. Ils sont dus par tous les passagers, à l'exception des fonctionnaires énumérés dans l'article 50 de la loi du 6 frimaire an VII, quand ils voyagent pour raison de leurs fonctions.

§ VIII. Droit de garantie.

899. *Le droit de garantie* sur les matières d'or et d'argent est le salaire d'un service rendu par l'Etat. *La*

(1) Lois du 6 frim. an VII, des 9 floréal an X et 28 juin 1833, art. 1.

garantie a pour objet de constater par un essai, et de marquer au moyen d'un poinçon, sur les objets d'or ou d'argent, le titre de la matière employée par l'ouvrier, c'est-à-dire la quantité *de fin* contenue dans chaque pièce; cette quantité est exprimée en millièmes. Il y a trois titres légaux pour les ouvrages d'or : le premier est de 920 millièmes, c'est-à-dire qu'il n'admet que 80 millièmes d'alliage; le second est de 840 millièmes, le troisième de 750 millièmes. Il y a deux titres pour l'argent : le premier de 950 millièmes, le second de 800 millièmes. Tous les ouvrages d'or et d'argent doivent être poinçonnés. La régie perçoit un droit pour cette opération, qui est précédée d'un essai; elle exerce d'ailleurs une surveillance sur les marchands et fabricants, constate et poursuit les contraventions dont ils se rendent coupables (1).

CHAPITRE X.

SUITE DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES. — RECOUVREMENT. — POURSUITES ET CONTENTIEUX.

SOMMAIRE.

900. *Payement des contributions indirectes.*
901. *Par qui sont décernées les contraintes.*
902. *Privilége du trésor pour les contributions indirectes.*
903. *Attribution du contentieux aux tribunaux ordinaires.*
904. *Formes de la procédure.*

(1) Déclaration du Roi du 26 janv. 1749; lois des 19 brum. an VI, 13 germinal an VI; arrêtés des 1er mess. an VI, 13 prair. an VII, 19 mess. an IX; loi du 5 vent. an XII; décret du 28 flor. an XIII; ord. des 3 mars 1815, 5 mai 1819, 5 mai 1820, 19 sept. 1821, 7 avril 1838.

900. Les débiteurs des contributions indirectes doivent les acquitter entre les mains des receveurs. En général, le payement doit se faire en argent; cependant la loi du 24 avril 1806, art. 53, et la loi du 28 avril 1816, art. 127, autorisent la régie à recevoir, dans deux cas, des obligations souscrites par ses débiteurs; mais ceux-ci, quand ils ne payent pas à l'échéance, sont contraignables par corps. (L. 17 avril 1832, 11.)

901. Les directeurs et les receveurs de la régie ont le droit de décerner contre les redevables en retard, et de leur notifier, par les employés de la régie, des *contraintes* qui, à moins d'urgence, sont précédées d'un avertissement sans frais. Les contraintes doivent être visées et déclarées exécutoires par le juge de paix du canton où le bureau de perception est établi; ce magistrat ne peut refuser de donner son visa, à peine de répondre des valeurs pour lesquelles elles sont décernées. Les contraintes produisent, comme nous l'avons déjà dit, l'effet de jugements, et donnent le droit de faire la saisie des meubles, ou la saisie-brandon, ou la saisie-arrêt, ou de prendre une hypothèque sur les immeubles du débiteur; elles sont exécutoires provisoirement, nonobstant *opposition*, dit la loi du 28 avril 1816, 239. L'opposition doit être motivée, et contenir

assignation à jour fixe devant le tribunal de première instance de l'arrondissement dans lequel est situé le bureau du receveur qui l'a délivrée. Le délai pour l'échéance de l'assignation ne peut excéder huit jours. (Décret 1er germ. an XIII, 43, 44, 45.) Nous verrons tout à l'heure comment l'instance est poursuivie et jugée.

902. Ce serait en vain que la régie ferait saisir des meubles, si d'autres créanciers venaient lui enlever son gage; l'intérêt du trésor lui a fait accorder un privilége qui n'est primé que par celui des frais de justice, et celui du propriétaire pour six mois de loyer (1). Enfin, en cas d'insuffisance des meubles, elle peut poursuivre l'expropriation des immeubles.

903. En thèse générale, et sauf quelques rares exceptions, le contentieux des contributions indirectes est de la compétence de l'autorité judiciaire, d'après l'art. 88 de la loi du 5 vent. an XII; à la différence de ce qui a lieu en matière de contributions directes. Il ne s'agit pas ici en effet d'interpréter et d'appliquer une série d'actes administratifs, mais seulement un tarif établi par la loi, et le non-payement donne lieu à des poursuites qui rentrent essentiellement dans la compétence judiciaire.

Il faut distinguer, pour connaître la juridiction devant laquelle les difficultés doivent être portées, s'il s'agit d'une difficulté sur le fond des droits établis par la loi sur la matière, ou de la poursuite des contraventions. Dans le premier cas, l'affaire est de la compétence du tribunal civil de l'arrondissement; dans le second cas, elle est de la compétence du tribunal de

(1) Décret du 1er germ. an XIII, art 47. Il résulte d'un avis du Conseil d'État du 28 juill. 1830, qu'en cas de concurrence entre la régie et l'administration des contributions directes, cette dernière doit être préférée.

police correctionnelle (1). Mais, dans tous deux, le directeur du département instruit et défend sur les instances qui sont portées devant les tribunaux. (Décret du 5 germinal an XII, art. 19.)

904. La loi du 28 avril 1816 annonce dans son article 246 qu'une loi déterminera le mode de procéder relativement aux instances qui concernent l'administration des contributions indirectes; cette loi n'ayant point été rendue, on est resté à cet égard sous l'empire de la législation antérieure. Or l'art. 88 de la loi du 5 ventôse an XII porte que les contestations qui peuvent s'élever sur le fond des droits qu'elle établit ou qu'elle maintient, sont jugées par les tribunaux de première instance dans les formes prescrites pour le jugement des contestations qui s'élèvent en matière de payement de droits perçus pour l'enregistrement. L'instruction se fait par simples mémoires respectivement signifiés, sans plaidoiries et sans qu'il soit nécessaire de constituer avoué; il n'y a d'autres frais à supporter pour la partie qui succombe que ceux du papier timbré, des significations et du droit d'enregistrement des jugements. Les tribunaux accordent aux parties le délai qu'elles leur demandent pour produire leur défense; ce délai ne peut excéder trente jours. Le jugement est rendu dans les trois mois à compter de l'introduction des instances, sur le rapport d'un juge fait en audience publique, et sur les conclusions du procureur du roi; il est prononcé dans la chambre du conseil, mais avec publicité (2). (C. cass., arrêt du 28 mars 1825.) Les

(1) Loi du 5 vent. an XII, art. 88 et 90. Si la question est incidente à une poursuite de police correctionnelle, elle doit être jugée par le tribunal saisi, sans renvoi devant le tribunal civil. (Arrêt de la Cour de cass. du 11 mai 1839.)

(2) Loi du 5 vent. an XII, art. 88; loi du 22 frim. an VII, art. 65; loi du 27 vent. an IX, art. 17.

jugements doivent contenir la mention que toutes ces formalités ont été observées; s'il n'y avait point eu signification des mémoires, rapport du juge, conclusions du ministère public à l'audience, si le jugement avait été prononcé ailleurs qu'à la chambre du conseil, il y aurait lieu à la cassation (1).

905. Les jugements rendus en cette matière ne sont point susceptibles d'appel; ils ne peuvent être attaqués que par opposition, quand ils sont par défaut; par requête civile et par le recours en cassation, quand ils sont contradictoires.

Le jugement est rendu par défaut lorsque l'une des parties n'a produit aucune réponse au mémoire signifié contre elle. Le délai de l'opposition est celui déterminé par l'art. 155 du Code de proc. civile (2).

La requête civile a lieu dans les cas prévus et dans les formes prescrites par les art. 480 et suivants du Code de procédure civile.

Le pourvoi en cassation a lieu dans les trois mois de la signification du jugement (3), et selon la forme ordinaire. Lorsque le jugement a condamné la régie à une restitution, et que la régie s'est pourvue en cassation, il n'est fait aucun payement en vertu de ce jugement qu'au préalable ceux au profit desquels il a été rendu n'aient donné caution pour sûreté des sommes qui leur sont adjugées. (L. du 16 juillet 1793.)

(1) Arrêts de la Cour de cass. des 20 oct. 1813, 2 juin 1823, 10 fév. 1819, 3 janv. 1820, 31 janv. 1816, 28 mars 1825. *Voir* cependant, quant au jugement rendu dans la salle d'audience, l'arrêt du 6 juillet 1824.

(2) Loi du 22 frim. an VII, art. 65; arrêts de la Cour de cass. du 11 mars 1812 et du 17 juill. 1811.

(3) La régie ayant le siége de son administration à Paris, la notification du jugement ne peut, d'après l'art. 69 du Code de procédure civile, lui être valablement faite dans cette ville qu'en ses bureaux. La signification faite dans celui du préposé qui décerne la contrainte, bien que le domicile y ait été élu pour les actes de l'instance, ne fait pas courir le délai pour le recours en cassation. (C. de cass. du 6 juill. 1818.)

906. Il faut bien observer que ces règles ne sont applicables que dans les cas spécialement prévus, c'est-à-dire lorsque la contestation existe entre la régie et un redevable sur le fond même ou le payement des droits établis par les lois de la matière (l. du 5 vent. an XII, art. 88); ce qui a lieu, par exemple, quand un individu forme opposition à une contrainte et soutient ne pas être débiteur de la régie, ou ne pas devoir toute la somme qu'on lui demande, ou bien réclame ce qu'il prétend avoir payé indûment : hors l'exception établie par la loi, il doit être procédé dans la forme et avec les recours ordinaires, lors même que la régie est en cause. C'est ce qui a été jugé notamment à l'égard d'un tiers saisi par la régie, qui soutenait ne pas devoir les sommes saisies-arrêtées entre ses mains. (C. cass., 18 janvier 1830.)

907. L'arrêté du 1er germinal an XIII, art. 50, porte que la prescription est acquise à la régie contre toutes les demandes en restitution de droits et de marchandises, et en payement d'appointements, après un délai révolu de deux années; et qu'elle est acquise aux redevables contre la régie pour les droits que ses préposés n'auraient pas réclamés dans l'espace d'un an, à compter de l'époque où ils étaient exigibles. La première partie de cet article a été modifiée par l'art. 247, paragraphes 3 et 4, de la loi du 28 avril 1816, qui restreint à six mois le délai de la prescription contre les contribuables desquels il a été exigé ou perçu quelques sommes au delà du tarif ou d'après les seules dispositions d'instructions ministérielles.

908. Les fraudes et les contraventions que la loi punit de confiscations et d'amendes sont poursuivies devant les tribunaux de police correctionnelle, et jugées par eux, sauf l'appel. (L. du 5 vent. an XII, 90.)

Nous disons les *fraudes* et les *contraventions*, parce que, la loi qui a prescrit l'accomplissement de certaines formalités étant censée connue de tout le monde, on ne peut admettre de la part de ceux qui ne l'ont point observée l'excuse de l'ignorance et de la bonne foi. Ce principe a été consacré par de nombreux arrêts de la Cour de cassation. Les contraventions sont prouvées par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à inscription de faux, quand ils sont signés par deux employés de la régie, et affirmés devant le juge de paix.

909. Les poursuites pour contraventions, lorsqu'elles n'entraînent que la confiscation et l'amende, ont lieu à la requête de la régie, qui seule peut les commencer ou les abandonner, comme elle le juge convenable. Lors même que la fraude emporte la peine de l'emprisonnement, le ministère public, qui devient alors compétent pour conclure à l'application de cette peine, doit attendre cependant que la régie intente l'action (1).

910. Il arrive souvent que des individus poursuivis, pour contravention ou fraude, devant le tribunal de police correctionnelle, déclinent sa compétence en contestant le fond du droit, et demandent leur renvoi devant le tribunal civil, en s'appuyant sur l'art. 88 de la loi du 5 vent. an XII. Après plusieurs variations dans sa jurisprudence, la Cour de cassation a décidé, le 9 décembre 1819, que cet article ne s'applique qu'aux contestations qui ont pour objet des droits à payer ou à restituer, dont la demande est formée soit par action principale, soit par opposition à des contraintes que la régie aurait décernées (2); d'où il résulte qu'on ne peut

(1) Arrêts de la Cour de cass. des 23 fév. 1811 et 30 juin 1820.

(2) Plusieurs autres arrêts ont été rendus dans le même sens les 3 avril 1830 et 11 mai 1837. L'arrêt du 3 avril 1830 décide que l'individu duquel un droit est exigé, et qui veut en contester l'obligation, doit d'abord consigner,

l'invoquer accessoirement à un procès pendant devant le tribunal de police correctionnelle, lequel doit alors juger la question du fond soulevée par l'individu qui est poursuivi.

911. L'action est intentée par une assignation à la requête de la régie. Cette assignation doit être donnée, à peine de déchéance, dans les trois mois de la date du procès-verbal; et, s'il y a arrestation du prévenu, dans le mois à partir de cette arrestation, sans préjudice du délai général, s'il venait à expirer dans le mois. (L. du 15 juin 1835). Elle est notifiée par les commis, et peut être dirigée soit contre les conducteurs, soit contre les propriétaires des objets saisis, soit contre les uns et les autres collectivement et solidairement.

912. Le décret du 1er germinal an XIII traite de la procédure spéciale aux poursuites sur cette matière; on applique dans les cas non prévus le Code d'instruction criminelle. (C. de cass., 22 nov. 1811.) Il faut remarquer l'art. 29 qui autorise les tribunaux à condamner la régie non-seulement aux dépens, mais encore à des dommages-intérêts, quand elle a fait une saisie mal fondée; l'art. 34 qui prescrit la confiscation des objets saisis, quand même le procès-verbal est nul pour vice de forme, lorsque d'ailleurs la contravention est constatée par l'instruction; l'art. 35 qui rend les propriétaires des marchandises responsables du fait de leurs agents, facteurs ou domestiques, en ce qui concerne les confiscations, amendes et dépens; l'art. 37 qui prohibe la revendication des objets saisis en fraude, sauf le recours des propriétaires contre les auteurs de

sauf à porter son action devant le tribunal civil; mais que, lorsqu'il se laisse faire un procès-verbal, le tribunal de police correctionnelle est compétent pour statuer sur la question du fond, et ne doit point surseoir à statuer sur les poursuites.

la fraude; l'art. 39 qui défend aux juges de modérer les confiscations et amendes, ni d'en ordonner l'emploi au préjudice de la régie, sous peine d'en répondre en leur propre et privé nom (1).

Les jugements rendus en cette matière sont susceptibles d'opposition quand ils sont par défaut. L'opposition doit être faite dans les délais de l'art. 187 du Code d'instruction criminelle (2). L'appel est notifié dans la huitaine de la signification du jugement : la déclaration d'appel contient assignation à trois jours, outre un jour par deux myriamètres de distance du domicile du défendeur au tribunal d'appel (3). Il résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation que les formalités prescrites par l'art. 203 du Code d'instruction criminelle ne sont pas exigées dans ce cas exceptionnel, qu'il n'est pas nécessaire que l'appel ait été déclaré au greffe, parce que l'art. 32 du décret du 1er germinal an XIII ne l'exige pas (4). Le pourvoi en cassation doit être formé dans les trois jours, comme en matière de police correctionnelle ordinaire. (C. cass., 7 janv. 1808.)

913. Les tribunaux, comme nous l'avons déjà dit, doivent prononcer les amendes et les confiscations, conformément à ce qui est prescrit par les lois sur la matière, sans pouvoir en adoucir en rien la sévérité. Ils ne doivent examiner que le fait de la contravention, sans pouvoir entrer en aucune manière dans l'appréciation des moyens d'excuse allégués par le prévenu. Cependant, comme il ne s'agit ici que des intérêts pécu-

(1) Pour la forme de l'inscription de faux contre les procès-verbaux, *voir* le même décret, art. 40, 41 et 42.
(2) Arrêts de la Cour de cass. des 22 nov. 1811 et 29 mai 1824.
(3) Loi du 1er germ. an XIII, art. 32; C. cass. du 13 fév. 1840.
(4) Cour de cass. des 13 août 1813, 8 août 1822, 31 déc. 1819.

niaires du trésor, et non point des grands principes d'ordre public; que, d'un autre côté, les prescriptions de la loi sont multipliées à l'infini; qu'il y a souvent plus d'ignorance que de mauvaise foi dans le fait des contrevenants; et que les obliger à subir la confiscation et à payer intégralement les amendes, ce serait quelquefois occasionner la ruine de leur commerce et de leur fortune, la législation autorise les transactions entre les contrevenants et la régie, mais seulement sur le montant des condamnations, et non sur les droits eux-mêmes qui sont acquis au trésor. Il faut excepter les cas où il s'agit de délits ou de contraventions relatives à la garantie des matières d'or et d'argent, parce qu'alors la fraude peut être préjudiciable au public (décr. 28 floréal an XIII); mais le ministre des finances a le droit de remettre et de réduire les condamnations pécuniaires prononcées pour cette cause.

914. Les transactions ont pour résultat d'éteindre toute action, même lorsque la loi prononce l'emprisonnement; à moins qu'un délit prévu et puni par le Code pénal ne se soit joint à la contravention. Elles sont faites par le directeur d'arrondissement, avec l'approbation du directeur du département, lorsque les condamnations à obtenir ne s'élèveraient pas à 500 fr.; il faut l'approbation du directeur général quand la condamnation serait supérieure à 500 francs et inférieure à 3,000 francs, si d'ailleurs l'avis du conseil d'administration est conforme à celui du directeur général; dans tous les autres cas, l'approbation du ministre des finances est nécessaire. Les actes qui constatent la transaction sont rédigés sur papier timbré, en double expédition, signés par le directeur et le contrevenant, et, dans le cas où celui-ci ne sait pas signer, par un fondé

de procuration ou par une personne qui se porte fort pour lui (1).

CHAPITRE XI.

DES DROITS DE DOUANE.

SOMMAIRE.

915. *Motifs des droits de douane, et base de la législation à cet égard.*
916. *Droit de modifier les tarifs par des ordonnances.*
917. *Administration des douanes.*
918. *Du rayon-frontière de terre et des prohibitions qu'il entraine.*
919. *Du rayon-frontière maritime.*
920. *Du payement des droits.*
921. *Importation des droits.*
922. *Importation maritime.*
923. *De la relâche.*
924. *De l'exportation. — Prime et restitution de droits. — Bureaux intérieurs. — Plombage.*
925. *Du cabotage.*
926. *Des entrepôts réels et fictifs.*
927. *Du transit.*
928. *De l'emprunt de territoire.*
929. *De la préemption et de l'expertise.*
930. *Poursuite des droits de douane.*

(1) Le produit des diverses contributions indirectes est évalué ainsi qu'il suit dans la loi des recettes du 11 juin 1842 :

Droit sur les boissons.	94,430,000 fr.
Sels (droit d'extraction dans les départements de l'intérieur).	8,837,000
Sucre indigène (droit de fabrication).	7,035,000
Droits divers et recettes à différents titres.	36,869,000
Produit de la vente du tabac.	100,000,000
Produit de la vente des poudres à feu.	5,310,000
Total.	252,481,000

915 La législation sur les douanes présente beaucoup d'analogie avec la législation sur les *contributions indirectes*, quant aux formalités imposées aux particuliers, quant aux modes de poursuite et de condamnation; nous croyons donc utile de placer ici le chapitre dans lequel nous en exposons l'esprit et les dispositions principales.

L'établissement de droits sur les marchandises qui passent d'un territoire à l'autre a été longtemps une institution purement fiscale, exploitée par les seigneurs féodaux dans leur propre intérêt. Les droits de *traites* établis avant la révolution sur les frontières de chaque province apportaient à l'industrie de nombreuses entraves qui ont été détruites par les décrets des 30 et 31 octobre 1790; mais aux *traites intérieures* a été substitué l'établissement de *douanes* à la frontière, établissement qui a non-seulement un but financier, mais surtout un but d'économie politique.

Une nation, dans ses rapports avec les autres nations, a un principe d'individualité à défendre; elle a des intérêts à protéger qu'elle ne peut être obligée de sacrifier à des intérêts étrangers : par conséquent elle a le droit ou de se refuser à ce qui lui est nuisible, ou de stipuler dans un contrat synallagmatique un échange d'obligations et de services.

Deux systèmes absolus ont été soutenus sur cette matière : le système d'une prohibition complète, et celui d'une liberté illimitée.

« Le système prohibitif, qui consisterait à isoler com-

plétement une nation de toutes les autres, pour lui faire produire tout ce dont elle aurait besoin, sous prétexte de soustraire à l'étranger et de ménager à elle seule l'avantage de l'approvisionner, ce système insensé est impossible et n'a jamais existé. Une nation qui agirait ainsi agirait follement; elle s'épuiserait en efforts impuissants pour acclimater les productions du midi sous le ciel du nord, et celles du nord sous le ciel du midi; elle négligerait ce qu'elle sait faire pour produire mal et chèrement ce que d'autres lui donneraient en abondance et à vil prix; elle trouverait enfin, dans cet isolement complet, dans cette interruption de toute relation humaine, l'ignorance et l'appauvrissement d'esprit. Ce système est désavoué par tous les gouvernements.

» Quant au système opposé, celui d'une liberté d'échange illimitée, il est aussi chimérique que son contraire, et n'aurait pas de meilleurs résultats. Le principe de ce système, c'est de ne faire que ce que l'on fait mieux que tout le monde, d'abandonner toute production qu'une nation étrangère peut établir à meilleur marché, et de se la procurer par le commerce. Si ce système était appliqué à la rigueur comme le précédent, il en résulterait qu'une nation s'en tiendrait éternellement à une ou deux industries; que jamais elle ne ferait aucune conquête industrielle, car jamais elle n'essayerait de produire ce qu'on fait actuellement mieux et plus économiquement qu'elle-même (1). Ajoutons que la nation qui adopterait ce système se mettrait à la merci des étrangers, et que dans un cas de guerre elle se trouverait privée tout à coup et pour longtemps des choses de première nécessité. Il faut donc combiner

(1) Rapport du ministre du commerce, séance du 3 fév. 1831.

la législation relative à l'importation et à l'exportation, de telle sorte qu'elle favorise l'industrie nationale sans priver complétement la société des produits des nations étrangères et des avantages d'un échange réciproque. »

Ainsi, quand une production étrangère pourrait être livrée chez nous à si bas prix, qu'une branche d'industrie serait par cela même anéantie, il est juste d'en prohiber l'entrée sur notre territoire, ou de la soumettre à des droits tellement élevés, qu'elle ne puisse occasionner une concurrence dangereuse pour les productions indigènes. Il faut, au contraire, faciliter l'entrée des matières premières qui servent à alimenter nos manufactures, lorsqu'elles ne sont pas produites par notre sol. Il faut favoriser nos armateurs en allégeant les droits établis pour les transports qui se font sur les navires français. Réciproquement, une bonne administration défendra l'exportation des objets de première nécessité, et favorisera celle des denrées ou des produits que le pays fournit en abondance; d'autres fois on fera de l'exportation une condition de l'importation. Comme on le voit, les lois sur les douanes, destinées à fixer les conditions d'importation et d'exportation, ne sont pas seulement *financières*; elles tiennent au *droit des gens*, puisqu'elles nécessitent des conventions avec les nations étrangères; elles tiennent surtout à l'*économie politique*, puisque leur but principal doit être de favoriser l'agriculture, l'industrie et le commerce.

916. On conçoit combien il est difficile de concilier tant d'intérêts divers, et quelle connaissance approfondie doit avoir le législateur des besoins et des ressources de toutes les industries nationales et étrangères. D'un autre côté, l'agriculture et l'industrie ne restent pas stationnaires; leurs perfectionnements donnent lieu

à de nouveaux produits qui changent les rapports existants et obligent à modifier le système des douanes. Des événements imprévus, tels que l'intempérie des saisons, des déclarations de guerre, des traités de commerce, etc., peuvent rendre ces modifications tellement urgentes, qu'il y aurait de graves inconvénients à les différer, même pour quelques semaines; aussi, d'après l'art. 34 de la loi du 27 décembre 1814, le Roi peut, provisoirement et en cas d'urgence, prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère et augmenter les droits d'importation, diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures, permettre ou suspendre l'exportation des produits du sol et de l'industrie, déterminer les droits auxquels ils seront assujettis, limiter à certains bureaux l'importation ou l'exportation de certaines marchandises. Toutes les ordonnances rendues en vertu de cette disposition doivent être présentées en forme de projets de loi aux deux Chambres, avant la fin de leur session, si elles sont assemblées, ou à la session la plus prochaine, si elles ne le sont pas (1).

917. Les douanes sont régies par une administration particulière, composée d'un directeur, de quatre sous-directeurs et d'un conseil d'administration (2). Le territoire compris dans la ligne des douanes est divisé en vingt-six directions; chaque direction se compose d'un directeur, d'un inspecteur, de plusieurs sous-inspec-

(1) *V.* lois des 17 déc. 1814, art. 34; 7 juin 1820, art. 2. Pour connaître les matières qui peuvent être réglées définitivement par des ordonnances, *voir* lois des 28 avril 1816, art. 37; 27 juill. 1822, art. 10. Les principales lois relatives aux douanes sont celle du 31 octobre 1790, qui abolit les droits de traite intérieure, celles des 6 août 1791, 4 germ. an II, 17 déc. 1814, 18 avril 1816, 2; 1er avril 1818, etc.

(2) Lois des 1er mai 1791 et 25 germ. an V; arrêté du 29 fruct. an IX; ord. du 17 mai 1817.

teurs, contrôleurs, visiteurs, receveurs principaux et particuliers, et d'employés chargés du service actif, lesquels sont organisés militairement en brigades à pied et à cheval, et forment quatre légions (1). Les préposés des douanes prêtent serment devant les tribunaux, et ils sont autorisés à faire tout exploit et autres actes des huissiers, relatifs à la perception des droits de douane.

918. L'exécution des lois de douanes nécessite une surveillance très-active. Cette surveillance ne s'étend pas à toute la France, elle est restreinte dans un territoire spécial, nommé *rayon-frontière* : c'est l'espace compris entre la ligne de démarcation qui sépare la France de l'étranger, et une ligne parallèle tracée dans l'intérieur à la distance de deux myriamètres (quatre lieues) de la première. (L. 8 floréal an XI, 84.) Cette distance, toutefois, peut être étendue, selon le besoin de chaque localité, à deux myriamètres et demi. (L. 28 avril 1816, 36.) Le territoire compris dans le rayon-frontière est soumis à l'exécution des lois et *règlements* de douanes, qui imposent l'accomplissement de formalités et soumettent l'industrie à des prohibitions d'une nature particulière. Ainsi aucune marchandise ne peut être transportée, dans quelque sens que ce soit, sans être accompagnée d'une expédition de douane (2); quelques-unes ne peuvent jamais circuler la nuit. (L. 8 floréal an XI, 85.) Il est défendu de former dans les communes qui n'ont pas 2,000 âmes de population agglomérée, aucun magasin ou dépôt de marchandises manufacturées, ou d'autres marchandises dont la sortie

(1) Ord. des 31 mai 1831, 11 mai et 11 sept. 1832.

(2) Loi du 6 août 1791, tit. 3, art. 15 et 16. *Voir*, pour l'exécution de cette disposition et les exceptions qu'elle reçoit, arrêté du 22 therm. an X ; lois des 28 avril 1816, art. 35; 17 déc. 1814, art. 10; arrêté des Consuls du 25 vent. an VIII ; ord. du 23 sept. 1818, art. 9 et 10.

est prohibée ou frappée de droits, et de celles qui payent à l'entrée un droit de plus de 24 fr. (L. 6 août 1791, t. 13, art. 37, 38.) Les marchands dans ces communes sont tenus de faire inscrire au compte ouvert tenu pour chacun d'eux par le bureau des douanes, les marchandises qu'ils ont en boutique. (Arrêté du 22 thermidor an x, 1.) Enfin les moulins, fabriques, usines et certaines manufactures, ne peuvent être établis hors des villes sans des autorisations spéciales. Les moulins existants peuvent être frappés d'interdiction quand ils servent à la contrebande des grains et farines (1). Cette interdiction est prononcée par le préfet, sauf recours au ministre chargé du service des douanes, et en définitive sauf recours au Conseil d'État par la voie contentieuse. (Arrêt du Conseil du 11 janvier 1838.)

919. *Le rayon-frontière maritime* s'étend à quatre lieues au delà des côtes : cet espace est surveillé par les chaloupes des préposés de la douane, qui ont le droit de se présenter à bord de tous les bâtiments qui s'y trouvent, et de leur demander copie de leur manifeste, c'est-à-dire de l'état général de toute leur cargaison; ce manifeste contient la désignation de ce qui compose la cargaison, de sorte que plus tard, lors du débarquement dans un port quelconque du royaume, l'administration des douanes, qui se trouve déjà munie de l'inventaire, a la possibilité de s'assurer qu'aucune fraude n'a été commise.

920. En thèse générale, les droits de douanes doivent être payés à l'entrée ou à la sortie du royaume, et les marchandises qui en sont le gage ne peuvent

(1) *V.* décret du 30 avril 1806, art. 75, 76 et 77. *V.* en outre l'ordonnance du 8 juill. 1834, qui autorise le pacage des bestiaux d'un côté à l'autre de la frontière, à la charge de la part des propriétaires de prendre des acquits-à-caution et de représenter les bestiaux au retour.

être retirées des bureaux qu'après leur acquittement; celles qui y sont abandonnées sont vendues, après le délai d'un an, aux enchères publiques; le prix en est versé dans les caisses de la régie, et il est acquis au trésor, si personne dans le cours d'une nouvelle année n'a pu justifier de son droit de propriété sur ces marchandises (1). Il peut y avoir lieu à la réduction des droits en cas de détérioration occasionnée par des événements de mer, et lorsque la dépréciation est constatée par une vente publique. (L. 21 avril 1818, art. 51 et suiv.)

Les formalités à remplir vis-à-vis la douane diffèrent suivant qu'il s'agit d'*importation* ou d'*exportation*, d'*importation par terre* ou d'*importation par mer*.

921. Dans le cas d'*importation par terre*, les marchandises sont conduites directement au bureau le plus voisin, où il est fait une déclaration détaillée de leurs espèce, quantité, poids, mesure, valeur, etc., etc., ainsi que des noms, état, profession et domicile de la personne à laquelle les objets sont adressés, et du lieu d'où elles viennent. Après vérification et payement des droits, elles se remettent en route, accompagnées d'un *acquit* de la douane qui désigne la route à suivre, et indique le bureau où les conducteurs sont tenus de faire reconnaître les marchandises et contrôler l'acquit de payement (2).

922. *Les importations maritimes* donnent lieu à plus de formalités. Le capitaine, dans les 24 heures de son arrivée, doit remettre à la douane *son manifeste* (3);

(1) Loi du 6 août 1791, tit. 13, art. 30, tit. 1er, art. 4, tit. 9, art. 5; loi du 4 germ. an XI, tit. 3, art. 11.

(2) Loi du 6 août 1791, tit. 2, art. 1, 8 et 9; loi du 28 avril 1816, art. 25, 26, 33 et 35.

(3) Loi du 4 germ. an II, tit. 2, art. 1, 3 et 5; loi du 27 vend. an II, art. 38. Pour le cas d'exemption, *voir* circul. du 6 juin 1817.

mais comme cet acte ne contient qu'une déclaration générale, il est accompagné d'une déclaration détaillée des marchandises, écrite et signée par l'armateur ou le consignataire du navire. Cette déclaration doit être faite dans les trois jours de l'arrivée, sinon les marchandises sont retenues et déposées dans les magasins de la douane, pendant deux mois, aux frais du propriétaire qui paye un droit de magasinage, et à l'expiration des deux mois elles sont vendues aux profit de l'État. (L. 4 germinal an II, t. 2, art. 4 et 9.) Enfin le déchargement ne peut avoir lieu sans une permission par écrit des préposés des douanes, et seulement en leur présence. (L. 6 août 1791, t. 2, art. 13.) Le capitaine doit en outre un *rapport de mer* dans le cas d'événements imprévus qui auraient avarié les marchandises ou retardé leur arrivée.

923. Quand un capitaine vient volontairement relâcher dans un port français, il est tenu, dans les 24 heures de son arrivée, de déposer au bureau de la douane une copie de son manifeste qui indique le port de sa destination ultérieure. (*Id.*, t. 2, art. 4.) La relâche ne peut durer plus de trois jours, à moins d'une autorisation du chef de la douane, qui ne peut être accordée qu'autant que le chargement ne contient pas de marchandises prohibées. (L. 4 germ. an II, t. 2, art. 2, 4.) Quand la relâche est occasionnée par des accidents de force majeure, ces accidents sont constatés par l'administration des douanes, qui peut autoriser le déchargement des marchandises; celles-ci ne payent que les droits de magasinage, à moins qu'elles ne soient vendues (1).

924. Il peut y avoir trois systèmes différents, relati-

(1) Lois du 6 août 1791, tit. 6, art. 2; du 4 germinal an II, tit. 2, art. 6 et 11.

vement à l'exportation des denrées et marchandises :

Tantôt elle est prohibée complétement;

Tantôt elle est autorisée moyennant le payement d'un droit;

Tantôt au contraire elle est encouragée par une prime.

La prime est accordée à des marchandises qui ont été confectionnées en France avec des matières premières venant de l'étranger. C'est, comme on le voit, une sorte de restitution des droits que ces matières ont payés à leur introduction. Le but de cette indemnité est de favoriser l'industrie française en plaçant le fabricant qui vend à l'étranger, dans la même position que s'il avait employé des matières franches d'impôt (1). Il y a lieu, par la même raison, à la restitution des droits payés pour le sel employé dans les produits industriels livrés à l'étranger (2). Pour faciliter l'exportation, il est établi, avec l'autorisation du ministre des finances, dans les principales villes commerçantes de l'intérieur, des bureaux de douanes où les négociants ont la facilité d'acquitter les droits de sortie, après avoir fait visiter les marchandises; les caisses et ballots marqués alors des plombs de la douane ne doivent plus être ouverts à la sortie.

925. Les lois de douane manqueraient leur but et produiraient un résultat préjudiciable au commerce, si elles frappaient les marchandises qui sont transportées par mer d'un port à un autre port du royaume, au moyen de la navigation que l'on qualifie de *cabotage;* aussi l'exemption de tout droit est-elle formellement prononcée, dans ce cas, par la loi du 6 août 1791,

(1) Loi du 28 avril 1816, art. 8; ord. du 23 sept. 1818.

(2) Loi du 7 juin 1820, art. 9; ord. du 22 juin 1820, art. 3 et 5; lois des 17 mai 1826, art. 8; 23 nov. 1825, art. 3; 21 avril 1818, art. 17.

t. 3, art. 1er. Mais, pour empêcher que sous prétexte de cabotage on n'introduise des marchandises venant de pays étrangers, les expéditeurs font, au bureau de la douane du lieu de l'expédition, une déclaration détaillée de leurs marchandises, et on leur délivre un *acquit-à-caution* qui est déchargé par le bureau de la douane du lieu de la destination, après vérification. (L. 6 août 1791, t. 2 et 3.)

926. Les besoins du commerce ont fait établir *des entrepôts*. Ce sont, comme nous l'avons déjà dit en traitant des contributions indirectes, des magasins dans lesquels les marchandises sont introduites en franchise, et placées sous la surveillance de l'administration; les droits sont payés à leur sortie quand elles ne sont pas réexportées. On distingue l'*entrepôt réel*, qui a lieu dans des magasins publics surveillés par la douane, et l'*entrepôt fictif*, qui a lieu au domicile des simples particuliers moyennant la soumission cautionnée de payer les droits. La durée de l'entrepôt réel est fixée par les art. 25 et 33 de la loi du 8 floréal an XI; celle de l'entrepôt fictif ne peut excéder le terme d'une année. Les lieux où sont établis les entrepôts réels, et les marchandises qui jouissent de l'entrepôt fictif, sont déterminés par les lois de douane, ou par des ordonnances royales dans l'intervalle des sessions. La loi du 27 février 1832 porte qu'il pourra être établi, par des ordonnances du Roi, des entrepôts réels de douane dans toutes les villes qui le demanderont, et qui rempliront les conditions déterminées par le titre 2 de la loi. (L. 8 floréal an XI, 14, 15.)

927. Lorsque l'on veut transporter des marchandises de l'étranger à l'étranger, en traversant le territoire français, il y a *transit*. Le transit est réglé par des lois qui déterminent les marchandises qui peuvent

transiter, les bureaux auxquels elles doivent être présentées, les droits qu'elles doivent acquitter, et les formalités auxquelles elles sont soumises. Ceux qui veulent jouir du transit doivent déclarer à la douane les quantité, espèce et qualité des marchandises, les y faire vérifier et plomber; ils s'obligent en même temps, sous caution, à justifier de la sortie des marchandises du royaume, en rapportant l'acquit-à-caution revêtu du certificat de décharge, sous peine de payer des droits quadruples et une amende (1).

928. Il arrive quelquefois que, pour transporter des marchandises d'un point de la France à l'autre, on *emprunte* le territoire étranger, ce qui ne doit avoir lieu que lorsqu'il est impossible de suivre les chemins de l'intérieur. Les marchandises sont alors affranchies des droits d'entrée et de sortie, mais elles sont assujetties à des formalités qui ont pour but de vérifier la réimportation de celles dont l'exportation est prohibée ou soumise à des droits; ce qui se fait au moyen d'un cautionnement ou de la consignation des droits jusqu'à la décharge de l'acquit-à-caution qui est donnée par le bureau de rentrée (2).

929. Les droits de douanes varient tantôt suivant la valeur, tantôt suivant la qualité des marchandises; on a dû chercher les moyens de déjouer les fraudes résultant des fausses déclarations. Quand il s'agit de marchandises dont les droits se perçoivent sur *la valeur*, les employés de la régie sont autorisés à les retenir pour le compte de l'Etat, en payant la valeur déclarée et le dixième en sus, sans que les propriétaires puissent pré-

(1) Loi du 8 flor. an II, art. 54. *V.* la loi du 9 fév. 1832 sur les transits et les entrepôts, laquelle apporte de grandes modifications aux lois des 17 déc. 1814 et 21 avril 1818, notamment en ce qu'elle autorise le transit de la plupart des marchandises prohibées; et l'ord. du 11 fév. 1832.

(2) Loi du 6 août 1791, tit. 3, art. 1, 2, 3, 4, 6; arrêté du 5 prair. an V.

tendre à rien de plus pour frais de transport ou d'indemnité; c'est ce qui s'appelle droit *de préemption*. (L. du 6 août 1791, t. 2, 23; l. du 4 germ. an II, t. 5, 1.) Quand il s'agit de marchandises dont le droit se perçoit sur la *qualité*, il peut y avoir lieu à une vérification d'experts, et les fausses déclarations sont punies d'une amende. (L. du 25 juillet 1822, art. 19.)

930. La poursuite des droits de douane a lieu au moyen d'une *contrainte* délivrée par le receveur et visée par le juge de paix, qui ne peut refuser son visa. Cette contrainte est exécutoire par toutes les voies de droit et même par corps, à l'égard des redevables ou de leurs cautions qui ont obtenu un crédit, et qui n'ont point acquitté à l'échéance le montant de leurs soumissions ou obligations, quand la somme principale excède trois cents francs (1). La personne contre laquelle elle est donnée, et qui veut y former opposition, doit préalablement consigner le montant des droits; son opposition est ensuite portée devant le juge de paix (2). Le payement des droits est garanti en outre par un privilége sur les meubles et effets mobiliers des redevables, privilége qui n'est primé que par les frais de justice et les six derniers mois de loyer, et par le privilége des contributions directes (3).

931. Les contraventions aux lois de douanes sont prouvées par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à inscription de faux, quand ils ont été rédigés par deux employés, et affirmés dans les vingt-quatre heures

(1) Lois du 6 août 1791, tit. 13, art. 31, 32 et 33; du 17 avril 1832, art. 11 et 13.

(2) Lois des 4 germ. an II et 14 fruct. an III, art. 3.

(3) Lois du 6 août 1791, tit. 13, art. 22; du 4 germ. an II, tit. 6, art. 4; avis du Conseil d'État du 28 juillet 1830. Ce privilége frappe sur les meubles des comptables, et leurs immeubles sont en outre assujettis à l'hypothèque légale de l'art. 2121 du Code civil.

devant le président ou un juge du tribunal, ou devant le juge de paix, ou, à son défaut, devant le maire ou l'adjoint (1). En cas de nullité du procès-verbal, la contravention peut être prouvée de toute autre manière. (Décret du 8 mars 1811, 1; C. cass., 8 février 1839.) Il faut observer que les préposés des douanes ne peuvent pénétrer dans les maisons dont on leur refuse l'entrée qu'avec l'assistance d'un officier civil ou du juge de paix; c'est avec la même formalité qu'ils doivent procéder aux saisies (2), à moins toutefois que l'officier civil ou le juge de paix ne refuse son assistance, ce dont il doit être fait mention dans le procès-verbal.

Il faut distinguer, pour connaitre les tribunaux compétents, s'il s'agit de questions purement civiles ou de contraventions. Les questions sur l'application des tarifs sont portées, par la voie de l'opposition aux contraintes, devant le juge de paix, qui statue en premier ressort jusqu'à 100 fr., et sauf l'appel devant le tribunal civil, quand la valeur du litige est plus considérable. (L. du 14 fruct. an III, art. 10.) D'après les lois des 4 germinal an II et 14 fructidor an III, la connaissance des contraventions en matière de douane appartenait au juge de paix dans l'arrondissement duquel se trouvait situé le bureau de douane où l'objet de la contrebande était déposé, sauf l'appel devant le tribunal de première instance. Un décret du 18 octobre 1810 suspendit cette juridiction jusqu'à la paix, et l'attribua à des cours prévôtales de douanes. La juridiction des cours prévôtales, d'abord confirmée en partie par la loi

(1) Pour la forme, *voir* loi du 9 flor. an VII, tit. 4. Les gendarmes dressent aussi des procès-verbaux en matière de douanes, art. 11, et la jurisprudence leur donne la même force qu'à ceux des douaniers.

(2) Loi du 6 août 1791, tit. 13, art. 35 et 36; décret du 20 septembre 1809, art. 2.

du 28 avril 1816, fut transférée aux tribunaux de police correctionnelle par l'art. 37 de la loi du 21 avril 1818. Les procureurs du roi exercent d'office les poursuites dont les prévôts étaient chargés pour découvrir les entrepreneurs, assureurs, et généralement tous les intéressés à la contrebande, et requièrent contre eux les peines prononcées par l'art. 53 de la loi du 28 avril 1816 (1). Cependant le juge de paix continue à être compétent pour punir les fraudes tentées dans les ports de commerce par des navires dont le manifeste a été fourni selon la loi, et celles découvertes par les visites de douane. Il connaît aussi, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, de la simple tentative de contrebande par mer commise hors des ports de commerce (2). La procédure est réglée principalement par la loi du 9 flor. an VII. (L. du 11 avril 1818, 38.)

932. L'action est poursuivie à la requête de l'administration, et la citation doit être donnée par le procès-verbal à peine de nullité (3). Par une exception dont nous avons déjà vu des exemples, c'est le bureau dans lequel est déposée la marchandise saisie qui détermine

(1) Les peines portées par l'art. 51 de la loi du 28 avril 1816 sont : 1° la confiscation des marchandises et des moyens de transport; 2° une amende solidaire de mille francs, si l'objet de la confiscation n'excède pas cette somme, ou du double de la valeur des objets confisqués, si cette valeur excède mille francs; 3° un emprisonnement qui ne peut être moindre de six mois, ni excéder trois ans. Ceux qui sont déclarés coupables d'avoir participé, soit comme assureurs, soit comme ayant fait assurer, soit comme intéressés d'une manière quelconque, à des faits de contrebande dont la connaissance est attribuée à des tribunaux de police correctionnelle, sont passibles des mêmes peines, et en outre déclarés incapables de se présenter à la bourse, d'exercer les fonctions d'agent de change ou de courtier, de voter dans des assemblées tenues pour l'élection des commerçants ou des prud'hommes, et d'être élus pour aucune de ces fonctions, tant qu'ils n'ont pas été relevés de cette incapacité par des lettres du Roi. (*Id.*, 53.)

(2) Les peines sont alors celles prévues par les lois des 6 août 1791 et 4 germ. an II; lois du 27 mars 1817, 14 et 15; du 21 avril 1818, 35. (Cour de cass., 26 juin 1830.)

(3) Loi du 9 flor. an VII, tit. 4, art. 6 et 11.

la compétence du tribunal (1). Les condamnations prononcées contre les contrevenants, sont des amendes, et la confiscation des marchandises ainsi que des moyens de transport. Ici, comme en matière de contributions directes, il est expressément défendu aux juges d'excuser les contrevenants sur l'intention. Lorsque la saisie n'est pas fondée, le propriétaire des marchandises a droit à un intérêt d'indemnité, à raison d'un pour cent par mois, de la valeur des objets saisis, depuis l'époque de la retenue jusqu'au jour de la remise ou de l'offre de remise qui lui a été faite. (L. du 9 flor. an VII, 16.) La signification du jugement de condamnation, par suite d'une règle spéciale aux douanes, n'a lieu au domicile réel ou d'élection de la partie qu'autant que ce domicile est dans la commune du bureau où est déposé l'objet saisi, sinon elle est faite au maire de cette commune (2). Les jugements de condamnation sont exécutoires par corps, même contre les cautions sous la garantie desquelles on aurait remis provisoirement l'objet saisi (3). Lorsqu'un délit ou un crime se trouve joint à la contravention, on suit les règles ordinaires, et le rôle de l'administration se borne à prendre des conclusions à fins civiles. C'est ce qui arrive notamment lorsque la contrebande a lieu avec attroupement et port d'armes.

Aucune disposition spéciale n'existant sur la prescription en matière de douane, nous pensons qu'il y a lieu d'appliquer les règles sur la prescription en matière de contributions indirectes. (*V.* n° 907.)

933. Les préposés de la douane doivent aussi faire faire les recherches et la saisie des marchandises prohibées. Ils sont accompagnés, pour les visites qu'ils font

(1) Lois des 17 déc. 1814, art. 16; 27 mars 1817, art. 11 et 15.
(2) Loi du 14 fruct. an III, art. 2.
(3) Lois des 6 août 1791, tit. 2, art. 6; 15 avril 1832, art. 33 et suiv.

dans les maisons et magasins, par un officier municipal ou un commissaire de police qui ne peut refuser son office. Les marchandises trouvées et présumées en fraude sont saisies, emballées et scellées d'un cachet. Le rapport et un paquet d'échantillon qui y est joint sont transmis sous le même cachet au directeur général, qui fait procéder à l'examen des échantillons par un jury composé de négociants pris dans la classe de négociants et manufacturiers connus. La décision par laquelle le jury déclare que les marchandises saisies sont étrangères, n'est soumise à aucun recours. Le procès-verbal de saisie, les échantillons et la décision du jury, sont transmis au procureur du roi près le tribunal dans le ressort duquel le dépôt des marchandises a été effectué. Le délinquant est poursuivi devant le tribunal de police correctionnelle, et condamné à la confiscation des marchandises avec amende. Les marchandises sont ensuite vendues à la charge de la réexportation. (L. 28 avril 1816, 59 à 66.) Dans le cas où les marchandises saisies comme étant d'origine étrangère, ont été cependant reconnues d'origine française par le jury, le propriétaire a droit à une indemnité. (L. 21 avril 1818, 45.) Mais si, étant d'origine française, elles n'ont point été revêtues de la marque de fabrique prescrite par l'article 59 de la loi du 28 avril 1816, le propriétaire ou le détenteur ne peut les recouvrer qu'après avoir payé une amende. (*Id.*, 42.) Le produit des saisies en matière de douanes est réparti entre l'indicateur, les saisissants, le trésor, la caisse d'administration et les employés, d'après les dispositions de l'ordonnance du 17 juillet 1816.

934. La rigueur des lois sur les douanes est adoucie par la faculté accordée à l'administration de transiger, soit avant, soit après le jugement, avec les contreve-

nants qui pèchent quelquefois plutôt par ignorance que par mauvaise foi (1). Le droit de transiger avec les délinquants est établi par un arrêté du 14 fruct. an x et une ordonnance du 27 nov. 1816, qui n'ont point été insérés au Bulletin des Lois, mais qui n'en sont pas moins obligatoires pour les tribunaux, parce que, dit la Cour de cassation dans son arrêt du 30 juin 1820, ils n'imposent aucune obligation et n'accordent aucun droit aux citoyens. Le même arrêt décide que ces sortes de transactions, étant fondées sur des considérations d'équité, devaient remettre non-seulement les condamnations civiles, mais encore empêcher la poursuite correctionnelle.

CHAPITRE XII.

DROITS D'ENREGISTREMENT, D'HYPOTHÈQUE, DE GREFFE ET DE TIMBRE.

—

SOMMAIRE.

§ Ier. Droits d'Enregistrement.

935. *Nature et but de l'enregistrement.*
936. *Historique.*
937. *Effets de l'enregistrement quant aux actes.*

(1) Le produit des douanes pour 1843 est évalué ainsi qu'il suit dans la loi du 11 juin 1842 :

Droits de douanes.	Droits à l'importation.	Marchandises diverses. . .	86,056,000 fr.
		Sucres coloniaux et étrangers.	43,623,000
	Droits à l'exportation et autres.		1,634,000
	Droits de navigation et recettes diverses. . . .		5,707,000
Taxe de consommation des sels.			56,207,000
		Total.	193,227,000

§ Ier. Droits d'Enregistrement.

935. L'enregistrement est une formalité qui consiste dans la relation d'un acte civil ou judiciaire et d'une *mutation* de propriété sur des registres à ce destinés par la loi. Il est perçu, à cette occasion, des droits que l'on désigne par le nom générique de *droits d'enregistrement.* Assurer l'existence des actes ou leur donner une date certaine, faire connaître les transmissions de propriété qui s'opèrent à titre onéreux ou à titre gratuit, telles sont les raisons d'utilité publique

qui, jointes à l'intérêt du trésor, ont fait établir les droits d'enregistrement.

936. L'ancienne législation connaissait : le droit de *contrôle*, établi par Henri III, en 1581, et organisé d'une manière plus régulière par l'édit de mars 1693; il était payé à l'occasion de la relation des actes sur un registre public; le droit *d'insinuation*, établi par l'ordonnance de mars 1703, qui était payé à l'occasion de la transcription d'actes de donation et de substitution; le droit de *centième denier*, qui s'appliquait à toute mutation de propriété ou d'usufruit d'immeubles, de rentes foncières ou de tout autre droit réel, opérée à titre gratuit ou onéreux, par succession ou autrement, à l'exception des successions directes et des donations faites en ligne directe par contrat de mariage, en faveur des enfants qui se mariaient. En même temps que le trésor royal profitait du droit de *centième denier*, les seigneurs féodaux, par suite du principe qui confondait la propriété avec la souveraineté, percevaient les droits de *lods et ventes* sur l'aliénation des *censives;* les droits de *quinte* sur l'aliénation *des fiefs;* les droits de *rachat* pour les successions roturières; les droits de *relief* pour l'investiture et la succession des *fiefs*.

La législation sur cette matière était devenue tellement compliquée, que la Cour des aides disait, dans des remontrances faites en 1775, que celui qui payait ne pouvait jamais savoir ce qu'il devait, ni celui qui recevait, ce qui était dû. Ces différents droits furent successivement abolis par les lois des 5 décembre 1790, 18 juin 1792 et 17 juill. 1793. Le décret du 5 déc. 1790 rétablit le droit d'enregistrement sous le nom *d'insinuation*. Après plusieurs variations dans la législation, le système qui nous régit aujourd'hui a été créé par les lois des 22 frimaire an VII, 27 ventôse an IX, qui

ont reçu, quant à la quotité des droits, de nombreuses modifications des lois de finance postérieures, et principalement de celles des 21 avril 1816, 25 mai 1817, 15 mai 1818, 16 juin 1824, 21 avril 1832, 24 mai 1834.

937. L'enregistrement a pour but, en général, de donner une date certaine aux actes. Ce but cependant n'est pas le seul, car les actes notariés ont date certaine par eux-mêmes et indépendamment de l'enregistrement, sauf une amende supportée par le notaire quand il a laissé passer le délai (Loi du 25 ventôse an XI, art. 1.); les actes sous seing privé, dont l'un des signataires est décédé, acquièrent aussi date certaine à compter de sa mort. (Code civil, 1328.) Cependant ces actes n'en sont pas moins assujettis à l'enregistrement, quand on veut en faire usage, soit dans les actes publics, soit en justice ou devant toute autorité constituée. (Loi 22 frim. an VII, 23.) L'enregistrement a donc aussi pour but la conservation des actes, et en général le recouvrement de l'impôt. Quant aux actes d'huissiers et autres officiers ayant droit de faire des exploits et des procès-verbaux, l'enregistrement est prescrit à peine de nullité (loi 22 frim. an VII, 34), afin de prévenir les abus qui pourraient naître de la mauvaise foi des officiers ministériels. Les testaments faits en pays étrangers ne peuvent être exécutés sur des biens situés en France, sans avoir été enregistrés. (Code civ., 1000 et 1001.)

Les droits *de mutation* ont pour objet de saisir la propriété au moment où elle se transmet d'une personne à l'autre, à titre onéreux ou gratuit, ou par l'effet du droit de succession; c'est en quelque sorte le prix de la protection que la société accorde au droit de propriété et à ses différents modes de transmission.

938. Les actes et déclarations assujettis à l'enregistrement se divisent en trois classes :

1° Ceux dont les droits sont acquittés avant la formalité par les fonctionnaires ou les contribuables ;

2° Ceux enregistrés *en débet*, c'est-à-dire sans payement actuel des droits, afin de concilier l'intérêt du trésor avec la rapidité que doit avoir l'action de la justice ;

3° Ceux enregistrés *gratis* parce qu'ils concernent l'État, qui ne peut se payer des droits à lui-même, ou bien des intérêts généraux qu'on a voulu favoriser. (Loi 22 frim. an VII, 70.) Les lois déterminent les actes qui se trouvent dans ces différents cas ; ceux qui ne sont pas assujettis à l'enregistrement sont énumérés dans le paragraphe 3 de l'article 70 de la loi du 22 frimaire an VII (1).

939. Les droits d'enregistrement se divisent en droits *fixes* perçus d'après un tarif, et droits *proportionnels* perçus d'après les valeurs. (L. 22 frim. an VII, § 2.)

Les premiers sont dus pour les actes, soit civils, soit judiciaires, soit extrajudiciaires, qui ne produisent ni obligation, ni libération, ni transmission de droits, et qui sont simplement *déclaratifs*, tels que les actes de notoriété, les certificats de vie, les délivrances de legs, les actes faits et passés aux greffes des tribunaux. (*Id.*, 3, 68.)

Les seconds sont dus pour les obligations, libérations, condamnations, collocations ou liquidations de sommes et valeurs, et pour toute transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens meubles et immeubles (*Id.*, 4, 69.)

(1) La loi du 25 juin 1841 assujettit à des droits d'enregistrement les traités ou conventions ayant pour objet la transmission à titre gratuit ou onéreux d'un office, de la clientèle, des minutes, répertoires, recouvrements, et autres objets en dépendants. (*Voir* article 6 à 15.)

L'article 68 contient une division des actes en différentes classes, et l'indication des droits à payer, eu égard à chaque classe; puis il soumet à un droit général *d'un* franc tous les actes civils, judiciaires ou extrajudiciaires qui ne se trouvent pas dénommés dans la loi et qui ne peuvent donner lieu à un droit proportionnel. Quant aux droits proportionnels, ils ne sont dus qu'autant qu'ils sont expressément fixés par la loi, en vertu du principe général sur l'impôt. (Arr. de la C. de cass., 28 avril 1816, 17 mars 1830.)

940. En thèse générale, le droit d'enregistrement a pour base une convention ou une déclaration écrites; mais comme il était à craindre que, pour éviter de payer les droits, on ne fit pas rédiger d'acte, la loi du 27 ventôse an IX a statué que les mutations entre-vifs de propriété, ou d'usufruit de biens immeubles, seraient soumises aux droits, lors même que les nouveaux possesseurs prétendraient qu'il n'existe pas de convention écrite entre eux et les précédents propriétaires. Il n'est pas nécessaire non plus que la déclaration de décès soit faite pour qu'il y ait lieu au payement du droit de mutation de la part des héritiers ou légataires, parce que cette déclaration est imposée par la loi. Mais, hors de ces cas, les droits ne sont dus qu'autant qu'il existe un acte. C'est d'après ces principes que la Cour de cassation a décidé, le 17 juin 1811, que les locations ou jouissances verbales ne sont point assujetties aux droits, parce qu'il ne s'agit point d'une mutation de propriété ou d'usufruit, et qu'en matière de jouissance à titre locatif, l'art. 13 de la loi de frimaire an VII suppose nécessairement des baux écrits.

La conséquence de ces différentes règles est que la simple mention dans un acte d'une mutation, même sans acte ou sans déclaration, donne lieu au payement

du droit. La même chose a lieu pour le cas où il est fait mention d'un *acte de bail*. (L. du 22 frim. an VII, art. 12 et 13.) Quant aux autres conventions, la loi ne contenant aucune disposition analogue à leur égard, on en conclut que le droit n'est dû qu'autant que l'acte est représenté, ou que la mention est de nature à tenir lieu de l'acte lui-même. (*V.* C. cass., arr. du 17 juin 1811.)

La mention des conventions verbales dans une sommation extrajudiciaire ou dans une demande ne donne pas lieu au payement du droit; mais, si plus tard on produit dans le cours d'une instance un écrit tendant à prouver l'obligation, qui n'aurait point été enregistré avant la demande ou la sommation, il y a lieu au double droit. (L. du 28 avril 1816, art. 57.) Lorsqu'une condamnation est rendue sur une demande non établie par un titre enregistré, le droit auquel l'objet de la demande aurait donné lieu, s'il y avait eu un acte public, est perçu indépendamment du droit dû pour le jugement qui a prononcé la condamnation (1).

941. En thèse générale, le droit proportionnel n'est dû que pour une convention parfaite; par conséquent, si elle est suspendue par une condition, le droit n'est dû qu'au moment de sa réalisation.

Lorsque le contrat a été fait sous condition résolutoire et que cette condition s'accomplit, il n'y a pas lieu à payer un nouveau droit. Mais lorsque la résolution d'un contrat de vente est prononcée en justice pour défaut de payement du prix, il y a lieu au payement d'un second droit proportionnel, si l'acquéreur est entré en jouissance. (L. du 27 ventôse an IX, art. 12.) C'est là une dérogation au principe général, faite dans l'intérêt

(1) Loi du 22 frim. an VII, art. 69; arrêt de la Cour de cassation du 21 frim. an XIII; avis du Conseil d'État du 5 août 1809.

fiscal. La résolution volontaire d'un contrat est une convention nouvelle, par conséquent l'impôt est exigible une seconde fois. On a cependant excepté le cas où la résolution s'opère dans les vingt-quatre heures. (L. 28 avril 1816, art. 43, nº 20.)

942. De graves difficultés se sont élevées sur la question de savoir si les droits proportionnels doivent être restitués en cas de nullité de l'obligation. D'après les principes généraux, les droits n'étant dus que pour la transmission de propriété, et la nullité, lorsqu'elle est *radicale*, faisant que le contrat n'a jamais existé, même dès l'origine, il y a lieu à restituer les droits qui ont été perçus sans cause. La Cour de cassation a admis ce principe quant aux *nullités absolues*, mais elle ne l'applique pas aux *nullités relatives*, c'est-à-dire qui ne peuvent être invoquées que par une des parties. (Arrêt du 9 février 1814.) Cette doctrine est combattue par les auteurs qui soutiennent que, dans tous les cas de *nullité radicale*, c'est-à-dire qui vicie le contrat *ab initio*, il doit y avoir lieu à restitution du droit, sans distinguer si la nullité est absolue ou relative. L'opinion la plus favorable au fisc s'appuie sur l'art. 60 de la loi du 22 frim. an VII, qui dit que tout droit d'enregistrement, perçu régulièrement en conformité de la loi, ne peut être restitué, quels que soient les événements ultérieurs, sauf les cas prévus par la loi. Mais on répond par un avis du Conseil d'État du 22 octobre 1808, qui porte que l'intention de la loi n'a pu être que d'empêcher l'annulation des actes par des collusions frauduleuses (1).

943. D'un autre côté, le droit proportionnel est dû par cela seul que la propriété a reposé sur une tête nouvelle, même pendant un seul instant; ainsi, lorsque l'acquéreur

(1) *V.* Toullier, t. 7, nº 521; Troplong, *Vente*, t. 2, p. 687; Championnière, 1, 211, 229; Laferrière, *Cours*, p. 272.

d'un immeuble cède son acquisition, ne fût-ce que quelques minutes après la signature de son contrat, les droits sont dus pour chacune des deux mutations. Mais lorsque l'acquéreur s'est réservé, dans le contrat ou dans l'acte d'adjudication, la faculté de déclarer qu'il a acquis pour une tierce personne, et qu'il a fait cette déclaration, qu'on appelle déclaration de *command* ou *d'ami*, il n'est point considéré comme ayant été propriétaire, mais seulement comme mandataire, et il n'est dû qu'un seul droit. La déclaration de *command* doit être faite par acte public, et notifiée à l'administration de l'enregistrement dans les vingt-quatre heures du contrat ou de l'adjudication. (L. du 22 frim. an VII, art. 68, § 1, n° 24.)

944. Lorsque l'administration a lieu de croire qu'il y a eu simulation de prix et de revenu dans un acte translatif de propriété immobilière, elle peut requérir une expertise, pourvu que ce soit dans l'année de l'enregistrement. (L. du 22 flor. an VII, 17, 18, 19, 61; l. 15 nov. 1808.)

945. La loi fixe des délais pour l'enregistrement des différentes espèces d'actes (l. 22 frim. an VII, 20 et suiv.); détermine ceux qui doivent être enregistrés sur minute (*id.*, 7 et 8), le bureau où l'enregistrement doit avoir lieu (*id.*, 26 et suiv.), les valeurs sur lesquelles le droit est assis (*id.*, 14 et suiv.), et impose soit aux parties, soit aux officiers publics, sous peine d'amende, des obligations qui ont pour but de faire opérer l'enregistrement (1). Ainsi les notaires, huissiers, greffiers et secrétaires des administrations départementales et municipales, ne peuvent délivrer en brevet, copie ou expédition, aucun acte soumis à l'enregistrement, ni faire aucun acte en conséquence,

(1) Loi du 22 frim. an VII, art. 33, 38, 39 et 40; loi du 16 juin 1824, 10 et suiv.

avant qu'il ait été enregistré, quand même le délai pour l'enregistrement ne serait pas encore expiré. Aucun officier public ne peut instrumenter en vertu d'un acte sous signature privée ou passé à l'étranger, le recevoir en dépôt, en délivrer extrait, copie ou expédition, s'il n'a été préalablement enregistré. La quittance du droit d'enregistrement est écrite sur la minute de l'acte, et elle doit être transcrite en entier sur toutes les expéditions. Les juges et arbitres ne doivent rendre aucun jugement, les administrations municipales et départementales prendre aucun arrêté, sur des actes non enregistrés. On doit mentionner dans le jugement ou l'arrêté le montant du droit payé, la date du payement, et le nom du bureau où il a été fait. La fausse mention d'enregistrement, soit dans une minute, soit dans une expédition, donne lieu aux peines du faux (1). Enfin les maires ou leurs secrétaires doivent fournir chaque trimestre aux receveurs de l'enregistrement les notices des décès, à peine d'une amende de 10 fr. (2).

Les officiers publics font l'avance des droits d'enregistrement, à l'exception des greffiers et secrétaires des administrations, pour les jugements rendus à l'audience, qui doivent être enregistrés sur minute, et les actes d'adjudication passés en séance publique des administrations; ceux-ci doivent, lorsque le montant des droits n'a pas été versé entre leurs mains par les parties dans le délai prescrit pour l'enregistrement, remettre aux receveurs, dans le délai de dix jours, l'extrait des actes et jugements assujettis aux droits, dont le recouvrement est alors poursuivi directement contre les parties. Les officiers publics qui ont fait l'avance de

(1) Loi du 22 frim. an VII, art. 41, 42, 44, 46, 48, 58; loi du 16 juin 1824, art. 10 et 11, qui modèrent les amendes.

(2) Lois des 22 frim. an VII, art. 55; 16 juin 1824, art. 10.

l'enregistrement peuvent prendre exécutoire du juge de paix de leur canton pour en obtenir le remboursement (1).

946. Les droits doivent être acquités par les simples particuliers pour les actes sous signature privée, pour ceux passés en pays étrangers ; pour les ordonnances sur requête ou mémoire et les certificats qui leur sont immédiatement délivrés par les juges, et pour les actes et décisions des arbitres, pour les testaments et autres actes de libéralité pour cause de mort. (L. 22 frimaire an VII, art. 29.)

Les droits sont *dus* pour les actes emportant obligation ou libération, par les débiteurs ; pour ceux emportant translation de propriété ou d'usufruit de meubles ou d'immeubles, par les nouveaux propriétaires ; pour tous les autres actes, par ceux auxquels ils profitent, le tout à moins de stipulation contraire dans l'acte (*id.*, 31) ; pour les mutations résultant de décès, par les héritiers, donataires ou légataires ; les cohéritiers sont tenus solidairement. (*Id.*, 32.)

947. L'administration adresse au redevable qui ne s'est point libéré un avertissement gratuit. En cas de non-payement, le receveur délivre une contrainte qui est visée et déclarée exécutoire par le juge de paix ; en vertu de cette contrainte, le débiteur peut être exécuté dans ses biens, à moins qu'il ne forme opposition motivée, avec assignation à jour fixe devant le tribunal civil de l'arrondissement du bureau d'où la contrainte est émanée, et élection de domicile dans la commune où siége le tribunal. (*Id.*, 64.) Il résulte d'une instruction administrative que l'on ne prend pas hypothèque sur les biens en vertu de la contrainte, quoique l'avis

(1) Loi du 22 frim. an VII, 29, 30, 35, 36, 37.

du Conseil d'État du 25 termidor an XII permette de le faire; c'est que les contraintes, en matière d'enregistrement, sont souvent délivrées pour des sommes considérables, et qu'il pourrait y avoir de graves inconvénients pour le débiteur à ce qu'on usât à son égard de ce moyen rigoureux.

948. La solution des difficultés relatives à la perception des droits d'enregistrement appartient à l'administration, tant qu'il n'y a pas d'instance engagée; la demande est introduite par une pétition sur papier timbré. Mais ce préliminaire n'est jamais obligatoire, on peut sans l'observer se pourvoir devant le tribunal; on le peut encore quoique l'administration ait repoussé la demande, pourvu que la prescription, qui n'est point interrompue par cette instance administrative, ne soit point accomplie. (*Id.*, 63.) Les instances engagées par opposition ou assignation doivent être portées devant le tribunal civil de l'arrondissement dans lequel est situé le bureau de perception. (C. de cass., 5 mai 1806.) L'instruction se fait par de simples mémoires respectivement signifiés, sans plaidoiries et sans ministère d'avoué. Le jugement est rendu dans les trois mois sur le rapport d'un juge, fait en audience publique, et sur les conclusions du procureur du roi; il n'est pas susceptible d'appel: mais on peut se pourvoir par opposition contre les jugements par défaut jusqu'à l'exécution (C. cass., 8 juin 1812), et contre les jugements contradictoires par la requête civile (*id.*, 11 juin 1822) et par tierce opposition (1), enfin contre tous par la voie de cassation. Ces règles spéciales ne sont applicables qu'autant qu'il s'agit de questions relatives au droit d'enregistrement;

(1) Arrêt de la Cour de cass., 17 juill. 1811; lois des 22 frim. an VII, art. 63 à 65; 27 vent. an IX, art. 17.

dans tous les autres procès on suit les règles ordinaires sur la procédure et la compétence.

949. Aucune loi ne donne un privilége au trésor pour les droits de mutation après décès ; mais l'art. 32 de la loi du 22 frimaire an VII, après avoir établi que ces droits sont dus solidairement par les cohéritiers, ajoute que l'État a une action sur le revenu des biens à déclarer, en quelques mains qu'ils se trouvent ; ce qui donne à l'État un droit de suite sur les immeubles, dont le tiers détenteur ne peut se garantir qu'en purgeant (C. cass., 29 juin 1807), sans toutefois que le trésor ait un droit de préférence opposable aux créanciers antérieurs au décès. (*Id.*, 6 mai 1816.)

950. La demande en expertise de la régie, dans le cas où elle croit qu'il y a dissimulation des prix, doit être formée dans l'année de l'enregistrement. (L. 22 frimaire an VII, 17.) Les demandes en payement de droits non perçus sur une disposition particulière dans un acte, en supplément de droits pour perception insuffisante, celles en expertise pour constater une fausse évaluation dans une déclaration, sont prescrites par deux années à dater du jour de l'enregistrement. Les parties sont non recevables, après le même délai, pour toute demande en restitution de droits indûment perçus. (L. 22 frimaire an VII, 61.) Le même délai de deux années s'applique aux amendes de contraventions, et court du jour où les préposés ont été mis à portée de constater les contraventions au vu de chaque acte soumis à l'enregistrement, ou du jour de la présentation des répertoires à leur visa. (L. 16 juin 1824, 14.)

L'action n'est prescrite que par trois ans à dater du jour de l'enregistrement, s'il s'agit d'une omission de biens dans une déclaration faite après décès.

La prescription est de cinq années à compter du jour

où la régie a pu connaître le décès, quand il n'y a pas eu de déclaration. (L. 22 frimaire an VII, nos 2 et 3.)

Si une mutation d'immeubles est restée secrète, et qu'elle soit découverte par des actes soumis à l'enregistrement, la prescription de deux ans, à partir de la découverte, devra être appliquée par analogie de l'article 14 de la loi du 16 juin 1824. Mais si les mutations n'ont pu être connues, l'action ne sera prescrite que par trente ans qui courront, pour les actes sous signature privée, du jour où ils auront acquis date certaine (1), et, pour les mutations sans titre, du jour où le payement des droits aurait pu être poursuivi en vertu de l'inscription du nom du nouveau propriétaire au rôle de la contribution foncière. (Instr. n° 1446.)

L'action pour les droits d'un testament non enregistré ne se prescrit aussi que par trente ans. (C. cass. 15 octobre 1806.)

Il faut observer que la demande en restitution formée devant l'administration n'interrompt la prescription que devant l'autorité administrative, et que si elle était rejetée, on ne pourrait l'invoquer comme moyen d'interruption devant l'autorité judiciaire. Il est donc prudent, lorsque le délai est sur le point de s'accomplir, de former en même temps une demande devant les tribunaux, sauf à n'y donner suite qu'après la décision administrative. (Instr. nos 1226, 1352.)

Aux termes de l'art. 61, les prescriptions de deux, trois et cinq ans sont suspendues par *des demandes* signifiées et enregistrées avant l'expiration des délais, ce qui paraît indiquer des *demandes formées en justice;* mais la fin de l'article repousse cette interprétation, puisqu'il ajoute que la prescription est acquise si les *poursuites*

(1) Instruction n° 1110, § 3; arrêt de la Cour de cass., 20 mars 1816.

commencées sont interrompues pendant une année, sans qu'il y ait *d'instance devant les juges compétents*. Les demandes dont il est question consistent donc dans des poursuites administratives ; ainsi, quand une contrainte a été décernée, le défaut de poursuite dans l'année fait présumer l'abandon des prétentions de la régie. Mais lorsque l'instance est engagée devant les tribunaux, il n'y a plus que la péremption ordinaire qui puisse faire revivre la prescription.

§ II. Des droits d'hypothèque et de greffe.

951. Les priviléges et les hypothèques sont des droits réels, portant sur des immeubles affectés à l'acquittement d'une obligation, et assurant aux créanciers qui en jouissent une préférence sur le prix de ces immeubles. En thèse générale, les hypothèques et les priviléges ne produisent d'effet qu'autant qu'ils sont rendus publics. (C. civ. 2094, 2095, 2144.)

Pour opérer cette publicité, un fonctionnaire, nommé *conservateur des hypothèques*, est chargé d'inscrire sur un registre les priviléges et les hypothèques ; de transcrire sur un autre registre les actes translatifs de propriété qui lui sont présentés ; de rayer les inscriptions quand il y a lieu ; de délivrer copie des actes transcrits sur ses registres et des inscriptions existantes, ou de donner certificat qu'il n'en existe aucune. (*Id.*, 2196.) Des droits sont perçus dans ces différents cas, soit au profit du trésor, soit au profit du conservateur ; ils constituent ainsi plutôt un salaire qu'un impôt (1).

952. Les droits de greffe sont établis par des lois spéciales sur les actes de procédure, et payés par les soins des greffiers, comme nous l'avons dit plus haut.

(1) *V.* lois des 21 vent., 6 messid. an VII, 21 mars 1806, 28 avril 1816, art. 54.

§ III. Du timbre.

953. Le timbre est l'application sur le papier d'une marque déterminée par la loi, moyennant un droit qui est payé par le consommateur. L'origine du timbre remonte à la novelle 44, par laquelle Justinien ordonna aux tabellions de Constantinople de n'écrire leurs actes que sur des papiers portant en tête le nom du *comte des sacrées largesses*, la date de sa fabrication, et l'indication de la nature et du contenu de l'acte. L'emploi d'un tel papier, ajoute-t-il, a fait découvrir beaucoup de faux. Chez nous, Louis XIV, dans l'intention de rendre uniforme le style des actes et d'éviter les erreurs et les nullités, ordonna l'impression de *formules* en blanc, que les officiers publics n'avaient plus qu'à remplir; ces formules, dont l'usage était obligatoire, se vendaient au profit du trésor et produisaient des sommes considérables; mais l'emploi des formules présentant de nombreuses difficultés, on les supprima, et, pour ne pas tarir une source de revenus, on leur substitua, par un édit du mois d'août 1674, une marque ou un timbre qui dut être apposé sur chaque feuille servant aux actes et procédures. L'impôt sur le timbre fut adopté par les lois des 11 février, 17 juin, 8 octobre 1791. Il fut étendu par la loi du 9 vendémiaire an VI, et organisé tel qu'il est aujourd'hui, par la loi des 13 brumaire et 6 prairial an VII, sauf aussi quelques variations dans le tarif, apportées par les lois de finances, et notamment par la loi du 24 mai 1834, art. 18.

954. La contribution du timbre est établie sur tous les papiers destinés aux actes civils et judiciaires et aux écritures qui peuvent être produites en justice et y faire foi, sur les cartes à jouer; les journaux, les affiches

autres que celles émanées d'autorités publiques, et les avis imprimés, sauf les exceptions formellement exprimées dans la loi du 13 brumaire an III (1). Les actes assujettis au timbre, mais qui ne sont pas rédigés sur papier timbré, et certains actes qui sont dispensés du timbre par une loi, reçoivent une mention qui le remplace et que l'on qualifie de *visa pour timbre.*

955. C'est la régie qui fabrique et fournit en général le papier timbré; mais les particuliers qui veulent se servir d'un papier autre que celui de la régie ou de parchemin sont admis à les faire timbrer avant que d'en faire usage. C'est ce qu'on appelle *le timbre extraordinaire.* Il faut cependant excepter les notaires, huissiers, greffiers, arbitres, avoués et avocats, et tous les officiers publics, qui sont tenus de se servir du papier timbré débité par la régie, et qui ne peuvent faire timbrer que du parchemin, quand ils sont dans le cas d'en employer. Le débit du papier timbré ne peut être fait que par des personnes commissionnées de la régie; des prohibitions et des amendes sont prononcées par le titre 4 de la loi du 13 brumaire an VII. (L. 13 brum. an VII, 18, 27.)

956. La contribution du timbre est de deux espèces: la première est le droit imposé et tarifé en raison de la dimension du papier dont il est fait usage; la seconde est le droit créé pour les effets négociables ou de commerce, et gradué à raison des sommes à y exprimer, sans égard à la dimension du papier. (*Id.*, 2.) L'article

(1) *V.* loi du 25 mars 1817. Les exemptions et les extensions de droits de timbre, ainsi que le tarif de ces droits, sont des choses essentiellement variables; il faut consulter, pour les connaître, les lois de finances de chaque année. Ainsi les art. 3 et 4 de la loi du 16 juillet 1840 ont dispensé du timbre les œuvres de musique, les écrits périodiques consacrés à l'agriculture, et la loi du 1er juin 1842 assujettit les lettres de voiture et les connaissements au timbre, art. 6.

19 de la loi du 24 mai 1834 a réduit le droit de timbre proportionnel, mais il a élevé l'amende due par le souscripteur d'une lettre de change, d'un billet à ordre ou non négociable, écrits sur papier non timbré; il a étendu cette amende à l'accepteur, à son défaut au premier endosseur de la lettre de change, au premier endosseur du billet à ordre, et au premier cessionnaire du billet non négociable, quand, au moment de l'acceptation, de l'endossement ou de la cession, le billet n'a point été visé pour timbre.

957. Les droits de timbre et les amendes sont dus solidairement par tous les signataires, pour les actes synallagmatiques; par les prêteurs ou les emprunteurs, pour les obligations; par les créanciers et débiteurs, pour les quittances; enfin, par les officiers ministériels qui ont reçu ou rédigé des actes énonçant des actes ou des livres non timbrés. Ils jouissent du privilége des contributions directes : en cas de décès des contrevenants, les droits et les amendes sont dus par leurs héritiers. Le recouvrement des droits de timbre et des amendes pour contraventions y relatives est poursuivi par voie de contrainte; et, en cas d'opposition, les instances sont instruites et jugées dans les formes prescrites par les lois des 21 frimaire an VII et 27 ventôse an IX sur l'enregistrement (1). (L. 28 avril 1816, 75, 76.) La prescription contre les amendes encourues pour contravention aux lois sur le timbre est de deux

(1) Les droits d'enregistrement et de timbre sont évalués pour 1843 de la manière suivante :

Droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque, et perceptions diverses.	195,736,000 fr.
Droits de timbre.	33,922,000
Total.	229,658,000

années, à partir du jour où les préposés ont été mis en état de constater la contravention. (L. du 16 juin 1824, 14.)

CHAPITRE XIII.

DES POSTES.

SOMMAIRE.

958. *But et origine de l'institution des postes.*
959. *État actuel du service de la poste aux lettres.*
960. *Du monopole de la poste.*
961. *La prohibition du port des lettres s'applique-t-elle aux simples voyageurs?*
962. *Du secret des correspondances.*
963. *Exception en matière criminelle.*
964. *A qui les lettres doivent être remises.*
965. *De la taxe des lettres et de l'affranchissement.*
966. *De la franchise et du contre-seing.*
967. *Des lettres chargées.*
968. *Des lettres recommandées.*
969. *Délai dans lequel on doit réclamer les sommes versées à la poste.*
970. *Envoi des valeurs cotées.*
971. *De la poste aux chevaux.*
972. *Contentieux relatif aux postes. — Produit des postes.*

958. L'institution des postes a pour objet le transport des lettres, journaux, ouvrages périodiques et autres, de l'argent, des bijoux, des voyageurs, et l'établissement de relais de chevaux sur les routes; elle est confiée à une administration spéciale dépendant du ministère des finances, composée d'un direc-

teur et de deux sous-directeurs (ord. 5 janv. 1831), et, dans les départements, d'inspecteurs, sous-inspecteurs, directeurs de bureau, et maîtres de poste.

L'origine de l'institution des postes est attribuée à Cyrus, qui, voulant établir des communications fréquentes avec les divers gouverneurs de ses provinces, fit construire de distance en distance, sur chaque route de son empire, des maisons où les courriers employés au transport des dépêches pouvaient trouver des chevaux frais. Longtemps en France on fut privé de moyens réguliers de communication; on était obligé ou d'envoyer les lettres par des exprès, ou de les confier à des voyageurs qui ne parvenaient à leur destination qu'après beaucoup de temps et à travers mille dangers. Il existait cependant dans quelques provinces des messagers qui transportaient d'une ville à l'autre les lettres et les paquets.

Le premier établissement de ce genre qui eut un caractère de généralité fut créé par l'Université de Paris, dont les cours très-fréquentés attiraient des étudiants de toutes les parties de la France et même des pays étrangers. Pour faciliter les voyages des étudiants, établir entre eux et leurs familles des relations habituelles, on créa des messagers en titre d'office qui participaient aux priviléges accordés aux membres de l'Université, et dont les fonctions consistaient à porter les effets, l'argent et les lettres des étudiants, à leur fournir en voyage des chevaux et des vivres. Ils correspondaient avec les principales villes du royaume; on les nommait *nuntii volantes*, à cause de la célérité avec laquelle ils accomplissaient leurs voyages. Bientôt les personnes étrangères à l'Université eurent la faculté d'employer les *nuntii*, qui firent ainsi les premiers le service des postes en France.

La politique habile de Louis XI comprit tout le parti qu'on pourrait tirer d'une semblable institution dans l'intérêt du pouvoir absolu; une ordonnance du 19 juin 1464 établit des *messagers royaux*, chargés de porter les ordres du Roi dans toute la France. Mais ces courriers ne voyageaient que pour les affaires du gouvernement; c'étaient toujours les messagers de l'Université qui faisaient le service pour les simples particuliers. Henri III créa, en 1576, des *messagers royaux* dans toutes les villes où l'Université avait les siens, en leur accordant les mêmes priviléges et leur donnant les mêmes attributions. Cette institution, onéreuse d'abord, devint bientôt une source de revenus considérables, qui fut depuis donnée à ferme au profit de l'État. En 1719, le duc d'Orléans, régent du royaume, voulant rendre l'enseignement gratuit dans les colléges de l'Université, et pourvoir en même temps aux besoins des professeurs, leur attribua le 28e du produit général des postes et messageries, s'élevant à 124,000 livres, ce qui suppose un produit total de 3,473,000 livres. L'Université témoigna sa reconnaissance par un discours public, par des pièces de vers français, latins et grecs, enfin par une procession solennelle, présidée par le recteur, dans laquelle figuraient, dit Rollin, mille ou douze cents suppôts des quatre facultés.

959. Le service de la poste aux lettres a reçu, dans ces dernières années, de grandes améliorations. La loi du 3 juin 1829 a statué qu'il aurait lieu au moins de deux jours l'un dans les communes où il n'existe pas de bureau de poste, et la loi de finances du 21 avril 1832 l'a rendu quotidien, à partir du 1er juillet de cette année, dans toutes les communes où la nécessité en serait constatée par les conseils municipaux, les préfets

et les sous-préfets. Il est pourvu à l'augmentation de cette dépense par la perception du droit fixe d'un décime en sus de la taxe, sur les lettres transportées, distribuées et recueillies par les facteurs établis à cet effet. (L. du 3 juin 1829.) D'un autre côté, des conventions ont été conclues avec plusieurs puissances étrangères pour établir un service réciproque de correspondances (1).

960. Le but de l'institution et l'intérêt des particuliers, plus encore que celui du trésor, exigent que le gouvernement conserve le monopole de la poste. Nul mieux que lui ne peut donner à ce service l'étendue et la régularité qu'il doit avoir; nul n'offre plus de sûretés de toute nature pour les particuliers. Le monopole de la poste, qui est ici le moyen et non le but de l'institution, était garanti autrefois par deux arrêts du Conseil des 18 juin et 29 novembre 1681. La loi du 26 août 1790, art. 4, déclara que ces règlements continueraient à recevoir leur exécution; un arrêté du Directoire du 26 ventôse an VII l'ordonna de nouveau et en transcrivit le texte; enfin, un autre arrêté du 27 prairial an IX, après avoir rappelé ces différents actes législatifs, défend, dans son article 1er, à tous entrepreneurs de voitures et à toute personne étrangère au service des postes, de s'immiscer dans le transport des lettres, journaux, feuilles à la main et ouvrages périodiques, paquets et papiers du poids d'un kilogramme et au-dessous, dont le port est exclusivement confié à l'administration des postes aux lettres (2). L'article 2

(1) *V.* notamment la convention faite avec l'Angleterre, ord. des 7 octobre 1833 et 17 juin 1836; avec le grand-duché de Bade, 3 octob. 1835; avec la Belgique, 16 sept. 1836; avec la Prusse, 30 sept. 1836; avec la Grèce, le 31 mars 1838; avec la Sardaigne, le 26 oct. 1838; avec le Saint-Siége, le 18 nov. 1838; avec les Deux-Siciles, le 1er août 1812.

(2) Le privilége relatif aux journaux et imprimés ne s'étend pas à la petite

excepte les sacs de procédure et les papiers relatifs au service personnel des entrepreneurs de voiture. Ces papiers doivent être non cachetés, d'après les arrêts du Conseil des 18 juin et 29 novembre 1681 qui sont encore en vigueur. (C. cass., 11 juin 1842.) Ils ne doivent contenir aucune mention, même occasionnelle et sans importance, étrangère au service. (*Id.*, 17 mars, 30 décembre 1841.) L'article 3 autorise à faire des perquisitions sur les messagers et piétons, et sur les voitures de messagerie; ce qui comprend toutes personnes qui, à raison de leur profession ou de leur commerce, font habituellement des transports d'un lieu à un autre. (*Id.*, 2 avril 1840.) L'article 5 punit chaque contravention d'une amende de 150 à 300 fr. D'après ce même article, les lettres devaient être envoyées à leur destination; mais un décret du 2 messidor an XII modifie cette disposition, et décide qu'elles seront envoyées au rebut, d'où elles ne pourront être rendues que sur la réclamation des destinataires et après le payement du double droit. La Cour de cassation décide que le droit de verbaliser, dans cette matière, appartient à tous les agents du service public à qui leurs fonctions donnent le droit de rédiger des procès-verbaux. (C. cass., 12 nov. 1841.)

La question de constitutionnalité de l'arrêté du 27 prairial an IX, ayant été élevée devant la Cour de cassation, a été résolue affirmativement par un arrêt de 1818. Un grand nombre d'autres arrêts ont appliqué ses dispositions d'une manière rigoureuse. Ainsi la Cour de cassation décide que la prohibition s'applique même au transport de lettres décachetées (*id.*, 17 février 1832, 23 nov. 1837); qu'il y a contravention

poste dans l'intérieur de Paris; en conséquence le port des journaux et imprimés à Paris n'est point une contravention. Cour de cass., 15 janv. 1836.

dans le transport, par des conducteurs, de lettres jointes à de petits paquets de marchandises au-dessous du poids de deux kilogrammes, lors même que ce sont des lettres d'envoi (*id.*, 28 mai 1836); que le voiturier trouvé porteur de lettres contenues dans des boîtes fermées ne peut être excusé de la contravention sous prétexte que ces lettres avaient été renfermées dans les boîtes à son insu, la bonne foi n'étant pas admissible comme excuse des contraventions de cette nature. (*Id.*, 23 juillet 1836.) Il faut donc que les voituriers s'assurent que les paquets qui leur sont remis ne contiennent pas de lettres. La même conséquence résulte d'un arrêt du 17 févr. 1837, qui considère comme une contravention le transport en ballots et sous toile d'une certaine quantité de journaux.

961. La Cour de cassation a décidé aussi plusieurs fois que la prohibition s'applique non-seulement aux voituriers et piétons, mais encore aux simples voyageurs (*id.*, 18 février 1820); qu'il y a contravention lors même qu'il ne s'agit que d'un fait isolé, et que le prévenu, qui n'est ni voiturier ni messager, s'est chargé de lettres sans rétribution et par pure obligeance. (C. cass., 15 juill. 1840, 1er oct. 1841.) Cette jurisprudence nous paraît susceptible de quelques observations. On ne peut supposer, en effet, que la loi ait voulu gêner à ce point les relations sociales, et ériger en contravention, punissable d'une forte amende, ce qui n'est qu'un acte d'obligeance. *S'immiscer* dans le transport des lettres, c'est faire, dans un esprit de spéculation, ce que fait l'administration des postes, c'est substituer un service *clandestin* à un service *public*, et causer ainsi un préjudice réel au trésor. Mais se charger gratuitement d'une lettre qui le plus ordinairement n'aurait pas été écrite sans l'occasion qui se pré-

sentait, ce n'est pas *s'immiscer* dans le transport des lettres, selon la véritable acception de ce mot.

Il faudrait donc, dans le système contraire, qu'un voyageur qui a pris des lettres de recommandation pour les villes où l'appellent ses affaires, se fît adresser ces lettres par la poste (1), ou les envoyât directement aux personnes auxquelles elles sont destinées; il faudrait donc s'abstenir de porter à un ami des nouvelles d'un ami commun; il serait donc défendu à un fils de remettre à son père une lettre écrite par un frère! Quand même ces prohibitions seraient dans la loi, elles ne seraient pas dans nos mœurs, et dès lors il deviendrait urgent de les abolir.

On trouve dans l'arrêté du 27 prairial la preuve que telle n'a point été l'intention du législateur; car, indépendamment des mots *s'immiscer dans le transport des lettres*, qui emportent l'idée d'une spéculation ayant pour but un gain frauduleux, on lit dans l'article 3 que les perquisitions ne sont autorisées que sur les messagers, voituriers et piétons : or il n'est pas probable que la loi punisse une contravention sans donner en même temps les moyens de la découvrir. L'article 3 explique ce qu'il peut y avoir de vague dans l'article 1er de l'arrêté, et il restreint la prohibition et la peine aux seuls individus qui pourraient établir un service vraiment préjudiciable à l'administration, et non pas aux simples voyageurs.

Cette opinion, qui est aussi celle de M. Dalloz, *Nou-*

(1) La Cour de cassation a reculé devant cette conséquence, car elle a déclaré, le 11 mai 1842, comme l'avait fait la Cour de Bourges, qu'un individu porteur d'une lettre de recommandation, même cachetée, n'avait pas commis de contravention. Il y a aussi dans cet arrêt une dérogation à la jurisprudence de l'arrêt du 11 juin 1842, v. n° 960, qui ne considère l'exception de l'art. 2 de l'arrêté du 27 prairial an IX comme applicable qu'autant que les papiers relatifs au service sont ouverts et non cachetés.

veau Répertoire de Jurisprudence, v° POSTE, a été adoptée par plusieurs Cours royales, et notamment par un arrêt de la Cour de Douai du 20 février 1836, et deux arrêts de la Cour de Bourges, l'un du 5 février, et l'autre du 15 juin 1840. La Cour suprême persiste dans sa sévérité; cependant elle décide en même temps que les perquisitions dans l'intérêt de l'administration des postes ne sont permises que sur les piétons, messagers et conducteurs de voiture, et que le procès-verbal d'une perquisition faite sur une personne ou sur les effets d'une personne étrangère à ces catégories est nul et ne peut servir de base à une condamnation (1). Il résulte de cette jurisprudence que les prétendues contraventions commises par de simples voyageurs ne peuvent être punies qu'autant qu'elles ont été découvertes à la suite d'une perquisition qui avait un tout autre objet que la recherche des lettres; par exemple, à la suite d'une visite des employés de la douane ou de l'octroi. (C. de cass., 26 mai 1836.)

Quoi qu'il en soit de cette opinion, nous devons faire observer que les dispositions pénales relatives au port frauduleux des lettres ne sont pas applicables à ceux qui font prendre et porter leurs lettres dans les bureaux de poste *circonvoisins* de leur résidence, et qui n'en sont pas séparés par un bureau intermédiaire. (L. 3 juin 1839, 3.)

962. L'une des obligations de l'administration des postes est de respecter et de faire respecter par ses agents *le secret des correspondances*. Deux fois l'Assemblée constituante fut obligée, par ses décrets, de

(1) Arrêts des 28 avril 1828, 17 mai 1832, 13 avril 1833, 12 août 1841, 11 juin 1842. — Les femmes de conducteurs voyageant avec leurs maris sont soumises aux perquisitions, parce qu'elles sont considérées comme participant à la conduite et au service de la voiture. Cour de cass., 23 sept. 1836.

rappeler le principe du secret, et de modérer le zèle des municipalités et des corps administratifs qui avaient arrêté des courriers de la malle et ouvert des lettres. (Décr. des 10 août 1790 et 10 juill. 1791.) Le Code pénal de 1791 punissait *toute personne* qui se rendait coupable de la violation du secret des lettres. Le Code pénal actuel, art. 187, ne punit plus que les fonctionnaires ou agents du gouvernement ou de l'administration des postes. Il nous semble que c'est là une lacune dans la législation.

L'art. 2 de la loi du 29 août 1790 prescrit à tous les agents des postes de prêter le serment de garder et observer fidèlement le secret des lettres. Par une conséquence naturelle de cette obligation, ils ne doivent pas répondre aux questions qui leur sont faites dans le but de savoir si telle ou telle personne reçoit des lettres, ni de quel pays elles viennent. Comme il n'est pas permis de chercher à savoir ce que contiennent les lettres, celles même qui seraient présumées contenir des valeurs ne peuvent être saisies entre les mains des préposés de la poste par les créanciers des personnes auxquelles elles sont adressées.

963. Le principe que nous venons de poser doit se combiner avec les exigences de la procédure en matière criminelle; ainsi les magistrats chargés de la poursuite des crimes et délits ont le droit de saisir à la poste les lettres qu'ils présument renfermer des indications utiles à la découverte des crimes dont ils poursuivent la répression (1).

964. Les lettres ne doivent être remises qu'aux per-

(1) C. d'instr. crim., art. 35, 36, 37, 87, 88, 89, 90; arrêt de la Cour d'assises d'Indre-et-Loire du 11 juin 1830; Théorie du Code pénal de MM. Chauveau et Hélie, t. 4, p. 230; Manuel des juges d'instruction, par M. Duverger, t. 1, p. 455.

sonnes auxquelles elles sont adressées, sauf l'exception portée dans l'art. 463 du Code de commerce relativement aux lettres adressées au failli, qui sont remises aux agents de la faillite; celles adressées à des personnes décédées sont portées au domicile désigné, tant qu'elles y sont reçues, à moins que, par un acte légal, le directeur de la poste ne soit autorisé à les remettre à une personne déterminée, telle qu'un exécuteur testamentaire, ou l'un des héritiers; et, quand elles ne sont plus reçues au domicile, elles sont gardées au bureau jusqu'à la notification faite au directeur de la personne qui devra les recevoir.

965. La taxe des lettres est établie par des tarifs (1); elle est acquittée par la personne à laquelle la lettre est adressée, à moins qu'elle n'ait été payée d'avance par l'envoyeur (2). Dans l'intérieur de la France, l'affranchissement est facultatif; pour les pays étrangers, il est forcé ou libre, suivant les traités faits avec les différentes nations (3).

966. Il est des personnes qui, par leur position sociale, doivent être dispensées de payer le port des lettres qu'elles reçoivent; ce sont ou des fonctionnaires publics qui reçoivent des lettres relatives à leur service, et auxquels par conséquent l'État serait obligé d'en rembourser le port, ou des personnes constituées en dignité auxquelles on adresse un nombre considérable de lettres et de placets. Plusieurs ordonnances ont été successivement rendues pour réprimer les abus qui

(1) *Voir*, pour le tarif, la loi du 15 mars 1827, modifiée par l'art. 1 de la loi du 3 juin 1829.

(2) On peut cependant refuser une lettre avant de la décacheter. (Ord. du 14 déc. 1825, art. 13.)

(3) Ainsi, par exemple, l'affranchissement peut avoir lieu avec huit cantons de la Suisse. (Ordonn. du 24 août 1828.) — *Voir* les autres actes cités note 2 de la page 237.

s'étaient glissés dans cette matière, et pour déterminer les personnes auxquelles il est juste ou convenable d'accorder des exemptions. La dernière est celle du 14 décembre 1825.

Il faut distinguer la *franchise* du *contre-seing*. La *franchise* est l'exemption du droit pour les lettres reçues ; le *contre-seing* est le droit qu'a une personne de rendre franches les lettres qu'elle envoie, en les contre-signant. Quelques personnes ont la franchise et le contre-seing illimités, d'autres la franchise illimitée sans contre-seing; certaines ont le contre-seing limité par lettres fermées, certaines autres la franchise et le contre-seing limités par lettres sous bandes. La plupart des fonctionnaires publics sont dans ce cas, pour la correspondance qu'ils entretiennent entre eux à raison de leurs fonctions. Le fonctionnaire qui reçoit en franchise des lettres étrangères au service doit les renvoyer au directeur général des postes ; elles sont soumises à la double taxe, et retournent, quand elles sont refusées, au fonctionnaire qui les a expédiées, et qui est obligé d'acquitter le double droit. (Ord. 14 décembre 1825, 12.)

967. En thèse générale, l'administration n'est pas responsable des lettres qui lui sont remises, lors même qu'elles sont affranchies. Rien ne prouve, en effet, dans les cas ordinaires, qu'une lettre ait été mise à la poste, et ce serait donner lieu aux abus les plus grands que d'autoriser à en faire la preuve autrement que par un *bulletin* de l'administration. Ce bulletin est délivré au moyen du payement d'un double droit; c'est ce qu'on appelle *chargement*. Dans ce cas, si la lettre n'est pas remise à sa destination, le destinataire, qui se présente porteur du bulletin, a droit à une indemnité de 50 fr. qui, si elle n'est pas réclamée par lui dans le mois,

peut être perçue par l'envoyeur. La remise d'une lettre chargée doit être accompagnée d'un reçu qui libère l'administration. (L. 5 nivôse an v, 14.)

968. Une ordonnance du 4 janvier 1829 autorise à *recommander* les lettres adressées des départements à Paris. Des précautions particulières sont prises pour la transmission de ces sortes de lettres; elles sont inscrites sur des registres spéciaux; un bulletin constatant le dépôt qui en a été fait est remis aux expéditeurs. La trace peut en être suivie dans les bureaux depuis leur entrée jusqu'à leur remise, qui est faite sur récépissé et au domicile même des destinataires. La recommandation n'ajoute rien à la taxe que doivent supporter les lettres pour lesquelles on l'emploie (1).

Le chargement n'a pas pour but de transporter de l'or, des bijoux ou des sommes d'argent; les lettres même ne doivent point en contenir. (L. du 5 niv. an v, 16.) Le transport de l'argent a lieu à découvert, après vérification de la somme, et moyennant un droit de cinq pour cent. Il est remis à l'envoyeur un mandat et une déclaration de versement; il adresse le mandat au destinataire, et garde la déclaration de versement pour servir à constater ses droits dans le cas où il aurait quelque réclamation à faire. La propriété du mandat ne peut ni se céder, ni se transmettre; ici l'administration ayant pu vérifier la quotité de la somme qui lui est remise, en devient responsable. (*Id.*, 15.)

969. D'après la loi du 31 janvier 1833, lorsqu'une somme d'argent versée à la poste pour être remise à sa destination n'a pas été réclamée par les ayants droit dans un délai de huit années à partir du jour du versement des fonds, elle est acquise à l'État; les huit

(1) Avis du directeur des postes du 5 sept. 1840. (École des communes, 1840, p. 290.)

années pour celles déposées antérieurement à la promulgation de cette loi ont couru à partir du jour de sa promulgation.

970. L'envoi des bijoux se fait de la même manière après vérification, et jusqu'à concurrence d'une valeur de 600 francs au plus, et de 6 francs au moins, moyennant un droit de 5 pour cent de l'estimation. La remise de ces objets, qu'on appelle *valeurs cotées*, a lieu avec les mêmes précautions que celle des lettres chargées. Il faut observer qu'aucune loi ne prononçant l'insaisissabilité de l'argent et des matières précieuses envoyés par la poste, et que le principe relatif au secret des lettres ne recevant plus ici son application, l'argent et les bijoux rentrent dans le droit commun, et peuvent être saisis par les créanciers de ceux auxquels ils appartiennent.

971. Les moyens d'exécution du service de la poste aux lettres se trouvent dans la *poste aux chevaux*, qui consiste dans l'établissement sur toutes les routes, de distance en distance, de stations où des personnes qui ont le titre de *maîtres de poste* sont obligées d'entretenir des chevaux et des postillons pour fournir des relais, d'abord aux malles destinées au service de la poste, et ensuite aux voyageurs. Les maîtres de poste sont commissionnés par l'administration (1); ils sont payés d'après un tarif fixé d'abord par la loi du 9 frimaire an VII, ensuite par celle du 23 frimaire an VIII, et enfin par une ord. du 25 déc. 1839. Ils ont le privilége exclusif des relais; cependant une exception a été établie au profit des voitures publiques partant à heure et à jour fixes, et annoncées par des affiches. Pour indemniser les maîtres de poste, dont les bénéfices recevaient par là

(1) *V.* lois des 24 juill. 1793, 19 frim. an VII; règl. du 1er prair. an VII; décret du 30 vent. an XIII.

une diminution notable, la loi du 15 ventôse an XIII ordonna que tout entrepreneur de voitures publiques et de messageries qui ne se servirait pas de chevaux de poste payerait par poste, et par cheval attelé à chacune de ses voitures, 25 centimes au maître de poste dont il n'emploierait pas les chevaux, sous peine d'amende (1).

Les maîtres de poste qui se rendraient coupables d'exaction, de mauvaise gestion, d'insultes graves envers les voyageurs, d'insubordination envers l'administration, pourraient être révoqués par le ministre des finances, sur le rapport du directeur de l'administration. L'administration a même le droit de retirer leur commission sans en déduire les motifs (2). La loi du 19 frimaire an VII contient une série de dispositions disciplinaires relatives aux postillons; dans chaque relais il existe un registre destiné à recevoir les plaintes des voyageurs, et qui doit être représenté aux inspecteurs en tournée (3).

972. Aux termes des art. 1 et 3 du titre 3 de la loi du 26 août 1790, les autorités départementales, municipales et judiciaires ne peuvent ordonner aucun changement dans le travail, la marche et l'organisation du service des postes aux lettres et aux chevaux.

(1) Sont exceptés les loueurs allant à petites journées avec les mêmes chevaux, les voitures de place allant également avec les mêmes chevaux et partant à volonté, et les voitures non suspendues. (Loi du 15 vent. an XIII, art. 1.) Il est évident que les dispositions de cette loi ne s'appliquent qu'aux entreprises établies sur les routes de poste. *V.* aussi un décret du 6 juillet 1806 qui astreint à payer le droit aux maîtres de poste, les entrepreneurs de voitures qui quittent la route de poste pendant une partie du trajet; ceux qui ne relayent pas, mais qui se versent leurs voyageurs sans attendre au moins six heures.

(2) Arrêt du Conseil du 30 août 1822.

(3) Loi du 19 frim. an VII, art. 24. *V.* en outre décrets des 30 floréal an XIII, 10 brum. an XIV, 6 juill. 1806; ord. du 13 août 1817; règl. du ministre des finances, 21 nov. 1817. *Voir*, pour le tarif, arrêté du 20 floréal an XIII; ord. des 20 mai, 5 août 1814, 13 nov. 1822, 13 mars 1829.

Les demandes et les plaintes relatives à ces services sont adressées au pouvoir exécutif. Les contestations dont les jugements étaient renvoyés par les réglements des postes aux ci-devant intendants de province et lieutenants de police, ainsi que celles qui s'élèvent à l'occasion des décrets, des tarifs de perception et des recouvrements, sont aujourd'hui de la compétence des tribunaux ordinaires. Les contraventions à l'arrêté du 27 prairial an IX sont poursuivies devant les tribunaux de police correctionnelle (1).

CHAPITRE XIV.

DES CHARGES DE L'ÉTAT.

Nous avons traité jusqu'ici de l'actif de l'État; nous devons nous occuper dans ce chapitre des charges auxquelles il est obligé de pourvoir, ou de son *passif*.

(1) Arrêté du 27 prair. an IX, art. 5.

Dans la première édition, nous avions consacré un chapitre à la loterie; cette institution a été supprimée depuis par une loi du 21 mai 1836.

Le produit des postes est évalué pour 1843 de la manière suivante :

Produit de la taxe des lettres	42,328,000 fr.
Droit de 5 p. % sur les envois d'argent	1,095,000
Droit sur le transport des matières d'or et d'argent sur les paquebots de la Méditerranée	184,000
Produit des places dans les malles-postes	2,236,000
Produit des places dans les paquebots	1,199,000
Droit et transit de correspondances étrangères	1,295,000
Recettes accidentelles	56,000
Total	48,393,000

Les recettes générales du budget de l'exercice de 1843 sont évaluées à la somme de . . . 1,281,173,360 fr.

(Loi du 11 juin 1842, art. 14. *Voir* pour le détail l'état C.)

Les charges annuelles de l'État se composent des arrérages des dettes préexistantes, et des dépenses qu'il fait chaque année pour pourvoir aux services courants.

Nous ferons connaitre dans ce chapitre la nature de ces différentes charges.

SOMMAIRE.

§ Ier. Dette perpétuelle.

973. *Origine de la dette perpétuelle. — Grand-livre. — Tiers consolidé.*
974. *Des emprunts et de leurs formes.*
975. *Avantages attachés aux rentes sur l'État.*
976. *Registres auxiliaires du grand-livre dans les départements.*
977. *Rentes au porteur.*
978. *Prescription des arrérages.*
979. *De l'amortissement et de son mode d'action.*
980. *Surveillance de la caisse d'amortissement.*
981. *Remboursement des rentes.*

§ II. Dette viagère.

982. *Inconvénients de cette nature de dette. — Droits des anciens rentiers.*

§ III. Dette flottante.

983. *Nature de la dette flottante. — Bons royaux.*

§ IV. Intérêts des cautionnements.

984. *Nature de cette dette.*

§ V. Pensions.

985. *Motifs des pensions. — Formes de la demande.*
986. *Liquidation des pensions. — Contentieux.*
987. *Nature des pensions.*
988. *Prescription des arrérages.*
989. *Prohibition du cumul.*

§ VI. Des créances.

990. *Liquidation et ordonnancement des dépenses.*

§ VII. Dotations.

991. *Ce qu'on entend par dotation. — Énumération.*
992. *Tableau abrégé de toutes les dépenses de l'État pour* 1843.

§ Ier. Dette perpétuelle.

973. A l'époque de la révolution de 1789, des dettes immenses, évaluées à 5,722,987,391 fr., pesaient sur l'État; ce déficit avait été la cause accidentelle de la convocation des états généraux, qui se transformèrent en Assemblée nationale pour effacer les traces encore subsistantes de la féodalité et créer à la France une constitution. L'Assemblée nationale s'empressa, dans le premier décret qu'elle publia, de garantir au nom de la nation le payement de ses dettes. Voici dans quels termes elle s'exprima : « L'Assemblée s'empresse de déclarer qu'aussitôt qu'elle aura, de concert avec Sa Majesté, fixé les principes de la régénération nationale, elle s'occupera de l'examen et de la consolidation de la dette publique, mettant dès à présent les créanciers de l'État sous la garde de l'honneur et de la loyauté de la nation française. » (Décret du 17 juin 1789.) Les événements de la révolution et l'émission immodérée du papier-monnaie augmentèrent considérablement les dettes de l'État. La loi du 24 août 1793 ordonna la création *d'un grand-livre de la dette publique*, sur lequel seraient inscrits par ordre alphabétique les noms des créanciers non viagers de l'État, qui recevraient tous les six mois l'intérêt de leurs créances à 5 pour cent. Les porteurs d'assignats eurent la faculté de les convertir en rentes. (Art. 96.)

Les événements politiques ne permirent pas au gouvernement d'exécuter ses promesses. La loi du 9 vendémiaire an VI ordonna que toutes les rentes et les autres dettes de l'État, anciennes et nouvelles, seraient remboursées pour les 2/3 en bons au porteur, qui seraient reçus pour acquisition de biens nationaux, et que le troisième tiers serait inscrit sur *un grand-livre*, et pren-

drait ainsi le nom *de tiers consolidé* (1). C'était une véritable banqueroute; car les bons au porteur perdaient une grande partie de leur valeur, et les biens nationaux, offerts comme gage, n'avaient qu'une valeur estimative beaucoup inférieure à la somme de 3 milliards environ; à laquelle s'élevaient les 2/3 remboursés. La loi du 21 floréal an x a changé la dénomination de *tiers consolidé* en celle de 5 *p. 0/0 consolidés;* elle a déclaré que les produits de la contribution foncière seraient jusqu'à due concurrence spécialement affectés au payement des 5 p. 0/0 consolidés. Aujourd'hui l'inviolabilité de la dette est garantie par l'article 61 de la Charte.

974. La dette publique s'est augmentée et peut s'augmenter encore par des emprunts que l'État contracte pour subvenir à des dépenses extraordinaires auxquelles il ne pourrait pas suffire avec ses ressources habituelles : c'est ainsi qu'il a contracté des emprunts à la suite de l'invasion, pour obtenir l'évacuation du territoire, et depuis, pour créer de vastes travaux d'utilité publique, tels que des routes, des canaux, etc. Le système des emprunts appliqué avec sagesse peut avoir les résultats les plus avantageux pour le pays, en procurant instantanément des sommes considérables que l'on ne pourrait sans de grands inconvénients demander à l'impôt, et en facilitant ainsi les grandes entreprises dont le résultat est d'augmenter la fortune publique. Mais l'État doit toujours éviter, dans l'intérêt de son propre crédit, et sous peine de s'exposer aux crises les plus dangereuses, de créer des dettes hors de proportion avec ses ressources. Les emprunts ont lieu en vertu d'une loi, par le moyen de création de rentes, lesquelles sont adjugées par la voie des enchères

(1) Ce grand-livre fut créé par la loi du 8 niv. an VI.

à ceux qui offrent de les prendre au taux le plus élevé, sans toutefois que ce taux soit au-dessous d'un *minimum* fixé.

975. Les rentes sur l'État offrent des avantages que ne présentent point les autres propriétés. Elles ne payent aucun impôt, elles ne sont soumises à aucun droit de mutation. (L. 22 frim. an VII, 70, § 3.) Elles sont insaisissables, excepté par le trésor public sur ses propres comptables, les fournisseurs et autres reliquataires des deniers publics constitués en débet (1). (L. 8 niv. an VI, 4; arrêté du 24 mes. an XI, *v.* n° 1086 *bis*.) Elles peuvent facilement se convertir en argent par la voie du transfert. (L. 28 flor. an VII; arr. 27 prair. an X.) Cette opération se fait au trésor public en présence d'un agent de change, qui certifie l'identité du propriétaire, la vérité de la signature, et les pièces produites. (Ord. du 31 mai 1838, 169 à 175 *.)

976. Pour faciliter aux habitants des départements le placement de leurs fonds sur l'État, la loi du 14 avril 1819 a établi au grand-livre, au nom de la recette générale de chaque département, un compte collectif qui comprend, sur la demande des rentiers, les inscriptions individuelles dont ils sont propriétaires. Chaque receveur général tient un *registre auxiliaire* du grand-livre, sur lequel sont inscrits les rentiers participant au compte collectif ouvert au trésor. Il est délivré aux rentiers inscrits sur ce livre auxiliaire une inscription départementale détachée d'un registre à souche et à talon, qui équivaut aux inscriptions délivrées par le directeur du grand-livre, est transférable

(1) Cependant il peut être formé opposition au payement des arrérages par le propriétaire de l'inscription. (Loi du 22 flor. an VII, 7.) L'insaisissabilité des rentes n'empêche pas la séquestration dans les mains d'un tiers dépositaire, dans le cas d'une discussion sur la propriété. (Cour de cass. du 28 nov. 1838.)

dans les départements comme les inscriptions le sont à Paris, et peut, à la volonté des parties, être échangée contre une inscription ordinaire (1).

977. On demandait depuis longtemps que la négociation des rentes fût affranchie des formes qu'entraînent les justifications d'individualité et de propriété exigées par le trésor public pour chaque transfert. L'ordonnance du 29 avril 1831 a créé des inscriptions de rentes payables au porteur. La conversion des inscriptions de rentes nominatives en inscriptions de rentes au porteur peut avoir lieu sur la demande des propriétaires, excepté pour les inscriptions qui représentent les fonds des cautionnements, des majorats constitués, des établissements publics ou religieux, des caisses de retraite; ceux qui ont été produits par la vente des biens avec la charge de remploi, qui proviennent de constitution dotale, qui appartiennent à des mineurs ou à des propriétaires absents, et pour toutes les rentes frappées d'une cause légale quelconque d'immobilisation momentanée. Des coupons d'arrérages sont attachés aux extraits des inscriptions de rentes au porteur; ces coupons sont successivement détachés et payés au porteur par le trésor, aux époques d'échéance fixées pour les semestres de chaque nature de rente. Les rentes au porteur sont, à la première demande qui en est faite, converties en rentes nominatives sur le dépôt qui est opéré au trésor de l'extrait d'inscription, dont la reconversion est réclamée. (Ordonnances du 29 avril et du 19 mai 1831, du 31 mai 1838, 180 à 184 *.)

En cas de perte d'une inscription nominative, le propriétaire doit en faire la déclaration devant le maire de

(1) Loi du 14 avril 1819; instr. du ministre des finances du 1er mai 1819; ord. du 31 mai 1838, 175 à 179 *.

la commune de son domicile, en présence de deux témoins qui constatent son individualité. Cette déclaration est adressée au ministre des finances, qui autorise le directeur du grand-livre à débiter le compte de l'inscription perdue, et à la porter à compte nouveau par un transfert de forme. Il est remis au réclamant un extrait original de l'inscription de ce nouveau compte. (Décret du 3 mess. an XII.) Lorsque c'est une inscription au porteur qui est perdue, le ministre des finances n'est pas tenu de la remplacer. (Conseil d'État, 27 août 1840.)

978. Les arrérages de toutes les inscriptions prises sur le grand-livre se prescrivent par 5 ans. (L. du 24 août 1793, 156, et art. 2277 du C. civ.; ord. du 31 mai 1838, 117 *.) Un arrêté du Conseil d'État du 3 avril 1809 porte que les réclamations non appuyées de toutes les pièces justificatives, par les créanciers d'arrérages, ne peuvent interrompre la prescription qu'autant que, dans le délai d'un an à partir du jour de la réclamation, le créancier s'est mis en règle par la présentation des pièces à l'appui de sa demande.

979. L'État a deux moyens de se libérer de sa dette inscrite, *l'amortissement* et le *remboursement*.

L'amortissement consiste dans le rachat, fait au nom de l'État, des rentes mises en vente à la bourse; la loi du 28 avril 1816 a doté la caisse chargée de faire ces rachats, et qu'on appelle *caisse d'amortissement*, d'une somme de 20,000,000 de fr., qui a été augmentée par plusieurs lois successives et portée à 44,616,413 fr. Chaque fois qu'un nouvel emprunt est effectué, il doit être doté d'un fonds d'amortissement qui ne peut être au-dessous d'un pour cent du capital des rentes créées. Enfin les rentes rachetées continuent à être servies à la caisse d'amortissement, dont elles augmen-

tent ainsi la puissance. (L. 10 juin 1833, 2, 3, 4.) Cette puissance est telle, que la dotation de 1 pour cent par an, s'accroissant successivement des intérêts du capital racheté, suffit pour éteindre en trente-six ans une dette constituée en 5 pour cent. Ainsi, soit un emprunt de cent millions à 5 pour cent, l'intérêt payé aux prêteurs sera de cinq millions; si le trésor, en sus de cette somme qu'il payera chaque année aux prêteurs, paye à la caisse d'amortissement un million, il obtiendra par ce moyen en trente-six ans la libération de sa dette.

Comme il existe aujourd'hui des rentes à 3, à 4, à 4 1/2 et à 5 pour cent qui sont négociées à des taux différents, la loi du 10 juin 1833 veut que le fonds d'amortissement soit réparti entre elles au marc le franc, et proportionnellement au capital nominal de chaque espèce de dette. Le rachat ne peut avoir lieu qu'autant que le cours n'est pas supérieur au pair. Le fonds d'amortissement appartenant à une rente dont le cours est supérieur au pair est mis en réserve, et le trésor, au lieu de payer chaque jour à la caisse d'amortissement la somme qui lui revient, lui donne un bon portant intérêt à raison de 3 pour cent. Ces bons ne sont remboursés à la caisse d'amortissement avec les intérêts qu'autant que le cours de la rente descend au pair. Il ne peut être disposé du montant de cette réserve que pour le rachat ou le remboursement de la dette inscrite. Cependant, dans le cas de négociation de rentes sur l'État, les bons du trésor dont la caisse d'amortissement se trouve propriétaire sont convertis, jusqu'à due concurrence du capital et des intérêts, en une portion des rentes mises en adjudication. Ces rentes sont réunies au fonds d'amortissement affecté à l'espèce de dette à laquelle appartenait la réserve, et trans-

férées, au nom de la caisse d'amortissement, au prix et aux conditions de l'adjudication de l'emprunt. (L. du 10 juin 1833, 1, 4, 5, 6, 7.)

980. La caisse d'amortissement est administrée par un directeur général; ses opérations sont spécialement placées sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative, représentée par une commission nommée par le Roi, et composée d'un pair de France, président, de deux députés, de l'un des présidents de la Cour des comptes, du gouverneur de la banque, et du président de la chambre de commerce de Paris. Son compte annuel est jugé par la Cour des comptes. (L. 28 avril 1816, 99, 113, 114; ord. 31 mai 1818, 185 à 211*.)

981. La question de savoir si l'État a le droit de rembourser le capital des rentes a été vivement discutée dans ces dernières années. En considérant la question, abstraction faite des intérêts individuels et de l'opportunité de la mesure, il nous semble que l'affirmative est incontestable. Il est de principe général, en effet, que tous les débiteurs ont le droit de se libérer. Ce principe, consigné dans le Code civil (articles 530 et 1911), est tout aussi applicable à l'État qu'à un simple particulier, car il n'est pas moins important pour l'un que pour l'autre de se libérer de ses charges. Si l'État n'avait pas le droit de profiter d'une prospérité financière momentanée pour payer ses dettes, il pourrait arriver ensuite que, par l'effet de circonstances extraordinaires, il se trouverait sans crédit en présence d'une dette énorme dont le payement des arrérages absorberait ses ressources devenues plus faibles. D'un autre côté, les intérêts de la dette étant au nombre des charges publiques, il y a préjudice pour les contribuables à ce que l'État continue de les payer à un taux élevé, quoique la valeur de l'argent ait subi une grande réduction. On s'est

beaucoup trop préoccupé, dans cette question, de l'intérêt des rentiers, respectable sans doute, mais qui ne peut pas prévaloir contre l'intérêt général. Il faut voir dans un emprunt fait par l'État non pas le désir de procurer à une certaine classe de la société des avantages pécuniaires, mais bien plutôt la nécessité qui le force à contracter des obligations dont l'intérêt général demande qu'il se libère le plus tôt possible. La loi du 24 août 1793, qui a organisé la dette publique, bien loin d'établir à son égard une exception au principe du remboursement, suppose au contraire que cette opération peut avoir lieu, et elle en parle formellement dans les art. 5 et 81.

§ II. Dette viagère.

982. L'État ne fait plus d'emprunts à titre de rente viagère, parce qu'il a été reconnu que l'excédant de l'intérêt des rentes viagères sur l'intérêt ordinaire des sommes empruntées suffirait pour éteindre la dette par la voie de l'amortissement, longtemps avant qu'elle fût éteinte par la mort des rentiers. Il n'existe plus aujourd'hui qu'une petite partie des anciennes rentes viagères, qui, d'après les probabilités, sera complétement éteinte en 1880. Les rentes viagères dont les arrérages n'ont point été réclamés pendant trois ans sont présumées éteintes, et ne sont plus comprises dans les états de payement; mais elles peuvent y être rétablies lorsque les ayants droit justifient au trésor de leur existence par un certificat de vie, sans toutefois qu'ils puissent réclamer plus de cinq années d'arrérages. La dette viagère ne peut être remboursée sans le consentement du rentier. (L. 8 vent. an XIII; C. civ. 1797; ord. du 31 mai 1818, 211 à 218. *.)

§ III. Dette flottante.

983. On appelle *dette flottante* les intérêts des sommes que le trésor est souvent obligé d'emprunter, à quelques mois d'échéance, pour subvenir aux différents services publics, lorsque les rentrées des contributions n'ont pas encore eu lieu. Les lois de finances déterminent chaque année les sommes jusqu'à concurrence desquelles le trésor pourra emprunter des capitalistes l'argent dont il a besoin. Ces emprunts se font au moyen de *bons* que l'on qualifie de *bons royaux*, lesquels produisent des intérêts qui constituent la dette qu'on appelle *flottante* à cause de sa variabilité. (Ord. du 31 mai 1818, 247 à 248 *.)

§ IV. Intérêts des cautionnements.

984. Les comptables des deniers publics et les titulaires des offices vénaux sont tenus, pour garantie de leur gestion, de verser au trésor public, à titre de cautionnement, des sommes dont la quotité est fixée par la loi. Le trésor leur tient compte des intérêts à raison de 4 pour cent. Ces capitaux, versés à la caisse des *dépôts et consignations*, sont restitués aux déposants quand ils cessent leurs fonctions; mais ils sont remplacés immédiatement par le cautionnement de leurs successeurs, de telle sorte qu'en réalité l'État, qui profite du capital, n'est tenu cependant que du payement de l'intérêt. (Ord. du 31 mai 1838, 242 à 246 *.)

§ V. Pensions.

985. Les pensions ne doivent être que la récompense des services rendus à l'État, et non le prix de la faveur. Une loi du 3 août 1790 a posé sur cette matière des principes fort sages, que les événements politiques de

la révolution n'ont pas toujours permis d'observer. La législation aujourd'hui se compose d'un grand nombre de règles qui varient non-seulement de ministère à ministère, mais encore d'administration à administration dans le même ministère. « Il n'y a pas dans toute la jurisprudence administrative, dit M. de Cormenin, de matière plus confuse. » Une loi générale a été présentée par le ministère à la Chambre des Députés, et elle ne peut tarder à être discutée. Nous croyons donc inutile d'entrer dans l'exposition, qui serait nécessairement très-longue et très-confuse, de la législation existante (1), nous contentant de faire connaître les principes généraux.

986. Les demandes de pension sont adressées avec des pièces justificatives au ministre du département où le pétitionnaire exerce ses fonctions. (Décret du 27 février 1811, art. 6.) Le ministre, après avoir pris l'avis du comité consultatif du Conseil d'État attaché à son département, statue par simple lettre en cas de refus, et fait rendre une ordonnance s'il y a lieu à liquidation. Aucune pension ne peut être accordée qu'autant qu'elle est fondée sur une loi, et elle ne peut être inscrite sur les crédits d'inscription qu'en vertu d'une nouvelle ordonnance. (L. du 25 mars 1817, tit. IV; ord. du 20 juin 1817; ord. du 28 mai 1838, 221, 224 *.) Comme cette liquidation n'est point arbitraire, et qu'il existe des règles qui attribuent des droits aux fonctionnaires publics, ceux-ci peuvent se pourvoir par la voie contentieuse contre la décision ministérielle devant le Conseil d'État, dans les trois mois de la notification qui leur en a été faite. Cette notification peut avoir lieu par une simple lettre.

(1) Cependant tout ce qui concerne les pensions militaires a été réglé par les lois des 9 et 18 avril 1831, et par l'ordonn. du 2 juill. suiv.

987. Les pensions, soit qu'elles proviennent des retenues faites sur les traitements des fonctionnaires, ce qui est le cas le plus commun, soit qu'elles portent sur les fonds généraux du trésor, constituent de véritables dettes que l'Etat ne peut se dispenser de payer. Elles ont, par rapport à ceux qui les ont obtenues, un caractère alimentaire qui les rend incessibles. (Arrêté du 7 thermidor an x.) Elles ne peuvent non plus, aux termes de l'art. 580 du Code civil, être saisies que pour la portion déterminée par les lois et par les réglements. (Ord. du 31 mai 1838, 231, 232 *.)

988. Les arrérages qui n'ont pas été réclamés dans le délai de trois ans sont prescrits. Le pétitionnaire qui se présente ensuite ne peut en obtenir de nouveaux qu'à compter du premier jour du trimestre qui suit celui dans lequel il a obtenu le rétablissement de sa pension. (Ord. du 31 mai 1838, 118 *.)

989. En thèse générale, nul ne peut cumuler deux pensions, ni une pension avec un traitement d'activité, de retraite ou de réforme, qu'autant que les deux allocations réunies n'excèdent pas 700 fr., et seulement jusqu'à concurrence de cette somme, sauf quelques exceptions énumérées dans l'ordonnance du 31 mai 1838, art. 233 à 239 * (*voir* pour ce qui est relatif aux pensions, art. 219 à 242 *).

§ VI. Créances.

990. Les créances provenant de différents services sont liquidées par les ministres, et payées d'après leur ordonnancement sur les fonds votés à cet effet par la loi des finances. (Ord. 31 mai 1839, 39 *.) Lorsque les dépenses sont relatives à un exercice clos, il y a lieu d'abord à examiner si elles n'ont point encouru la déchéance de cinq années, établie par la loi du 29 janvier

1831. Dans le cas où la déchéance n'est pas encourue, la somme est de nouveau portée au budget, ou votée par une loi spéciale. S'il y a contestation avec le trésor sur l'existence de la dette, la question est portée devant l'autorité administrative, qui, en thèse générale, est seule compétente pour déclarer le trésor débiteur (1).

§ VII. Dotations.

991. Les dotations sont des affectations de fonds à certains services permanents, ce qui leur donne le caractère de dette ; ce sont :

1° La dotation de la liste civile et celle des princes de la famille royale, fixées par des lois ;

2° Les sommes attribuées à la Chambre des Pairs et à la Chambre des Députés, pour le traitement des présidents, secrétaires, etc. ; pour les dépenses de toute nature que nécessite la tenue des assemblées législatives ;

3° Un supplément à la dotation de la Légion-d'Honneur, devenue insuffisante.

Résumé des charges de l'Etat.

992. Voici, d'après la loi du 11 juin 1842, l'évaluation des dépenses présumées pour 1843 :

Dette publique.	360,427,831 fr.
Dotations.	15,970,000
Dépenses de la justice. . .	20,393,875
Dépenses des cultes. . . .	37,485,544
Affaires étrangères. . . .	8,453,291
A reporter.	442,730,541

(1) Les lois qui ont établi ce principe sont fort nombreuses. (*V.* lois des 25 mars, 17 juillet, 8 août et 16 déc. 1790; 30 sept. et 16 octobre 1791; 24 août 1793, 16 fruct. an III, 3 brum. an IV; arrêté du 25 germ. an V; décret du 11 juin 1806.)

Report.	442,730,541
Instruction publique. . . .	16,493,233
Intérieur.	97,771,907
Agriculture et commerce. . .	13,055,507
Travaux publics.	88,230,900
Guerre.	330,580,792
Marine et colonies.	106,905,876
Ministère des finances. . .	17,126,380
Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics.	142,380,741
Remboursements et restitutions, non-valeurs, primes et à-compte (1).	63,261,300
Total général. . . .	1,318,537,177 fr.

CHAPITRE XV.

DES MARCHÉS DE FOURNITURES CONTRACTÉS PAR L'ÉTAT.

—

SOMMAIRE.

998. *But des marchés contractés par l'État.*
994. *Forme des marchés. — Publicité et concurrence. — Exception.*
995. *Forme des adjudications.*
996. *Marchés de gré à gré.*
997. *Du cautionnement des fournisseurs.*
998. *Des hypothèques qui frappent sur les biens des traitants.*
999. *Il n'est pas nécessaire que l'hypothèque soit formellement stipulée dans l'acte d'adjudication, ni par un acte notarié.*

(1) Cette catégorie ne comprend que des dépenses *fictives*, savoir : une diminution dans les recettes, et des restitutions faites aux contribuables.

993. Les marchés contractés par l'État ont pour objet la fourniture d'objets mobiliers nécessaires aux différents services, ou la confection des grands travaux d'utilité publique. Il n'existe sur cette matière importante aucune loi complète. On trouve seulement quelques principes généraux posés par la législation, et dont l'application a été faite par des ordonnances ou par des règlements ministériels. Nous allons exposer dans ce chapitre ce qui est relatif à *la forme*, à *la garantie*, aux *effets des marchés* publics de fournitures, à la *liquidation* des droits des contractants, et au *jugement du contentieux*.

994. Le principe général en cette matière est que les marchés doivent être faits avec concurrence et publicité; mais cette règle ne peut être appliquée d'une manière absolue, car elle rendrait quelquefois les marchés onéreux, ou même impossibles. Afin d'écarter les abus qui pourraient résulter d'une trop grande latitude laissée à l'administration, une ordonnance du 4 décembre 1836, rendue en exécution de l'art. 12 de la loi du 31 juillet 1833, détermine les cas dans lesquels il sera possible de traiter de gré à gré, et indique les formes générales à suivre pour les adjudications et pour les contrats à l'amiable. (*V.* à l'Appendice.) Même dans les adjudications publiques, lorsqu'il s'agit de fourni-

tures, de travaux d'exploitation ou de fabrication qui ne peuvent sans inconvénient être livrés à une concurrence illimitée, on peut n'admettre à concourir que des personnes préalablement reconnues capables. Dans tous les cas, l'administration a le droit d'exiger de ceux qui se présentent des garanties de l'exécution de leurs engagements. Les différentes conditions d'admissibilité sont énumérées dans le cahier des charges. (Ord. 4 décembre 1836, 3 et 5 *.)

995. L'avis des adjudications à passer est publié, sauf les cas d'urgence, un mois à l'avance par la voie des affiches et par les voies ordinaires de publicité; il fait connaître le lieu où l'on peut prendre connaissance du cahier des charges, les autorités chargées de procéder à l'adjudication, le lieu, le jour et l'heure où elle sera faite.

Les soumissions sont remises cachetées en séance publique; dans le cas où plusieurs soumissionnaires offrent le même prix, et où ce prix est le plus bas de ceux portés dans les soumissions, il est procédé, séance tenante, à une réadjudication, soit sur de nouvelles soumissions, soit à l'extinction des feux, entre les soumissionnaires seulement. Les résultats de chaque adjudication sont constatés par un procès-verbal. Il peut être fixé par le cahier des charges un délai de 30 jours au plus pour recevoir des offres de rabais sur le prix de l'adjudication; si les offres procurent un rabais d'au moins 10 pour cent, il est procédé à une réadjudication entre le premier adjudicataire et ceux qui les ont faites. Les adjudications et les réadjudications sont toujours subordonnées à l'approbation du ministre compétent, et ne sont valables et définitives qu'après cette approbation, sauf les exceptions spécialement autorisées et rappelées dans le cahier des



charges. (*Id.*, 6 à 12 *.) Les décisions du ministre approbatives de l'adjudication ne peuvent être attaquées par la voie contentieuse par les concurrents de l'adjudicataire, que pour omission des formes prescrites. (Arrêts du Conseil d'État, 28 janv. 1836, 21 juillet 1839.)

996. Les marchés de gré à gré sont passés par les ministres ou par les fonctionnaires délégués à cet effet. Ils ont lieu soit sur un engagement souscrit à la suite du cahier des charges, soit sur soumission souscrite par celui qui propose le traité, soit sur correspondance suivant les usages du commerce; il peut y être suppléé par des achats faits sur simple facture pour les objets qui doivent être livrés immédiatement, et dont la valeur n'excède pas 500 fr. Les marchés de gré à gré passés par les délégués d'un ministre, et les achats qu'ils ont faits, sont subordonnés à son approbation, à moins soit de nécessité résultant de force majeure, soit d'une autorisation spéciale ou dérivant des réglements; circonstances qui doivent être relatées dans les marchés, ou dans les décisions approbatives des achats. (*Id.*, 12 *, et ord. du 31 mai 1838, 45 à 57 *.)

997. L'exécution des obligations contractées par les entrepreneurs est garantie par *un cautionnement*, par *des hypothèques*, par *la contrainte par corps*, et par *une peine grave* en cas de fraude et de négligence.

Le montant *du cautionnement* est déterminé par le ministre d'après l'importance du service, ou, dans les circonstances urgentes, par les fonctionnaires qui doivent y pourvoir; il doit être fixé de telle sorte, que le ministère ait toujours une garantie suffisante, soit dans la valeur du cautionnement, soit dans celle des approvisionnements que les entrepreneurs seront tenus d'avoir en magasin. (Règl. du 15 nov. 1822, 17.) Il

peut consister dans *l'obligation personnelle d'un tiers*, dans l'affectation *de meubles* ou *d'immeubles*.

L'intervention d'un tiers, pour garantir l'obligation, n'est admise qu'autant qu'elle est autorisée par le ministre, excepté dans les marchés d'urgence qui sont passés dans les divisions militaires par suite de l'inexécution des traités consentis par les entrepreneurs, ou dans des circonstances qui ne permettent pas de se procurer d'autres sûretés. Le cautionnement personnel s'opère par un acte séparé, ou simplement par une déclaration apposée au bas de l'obligation principale; l'acte ou la déclaration contient la mention expresse que la caution s'oblige de la même manière que le débiteur principal, avec renonciation à tous les bénéfices d'ordre, discussion et division d'actions; de telle sorte qu'elle est pour ainsi dire associée à l'entreprise, puisqu'elle devient non-seulement passible de la contrainte par corps en cas d'inexécution, mais encore des dispositions du Code pénal dans le cas où elle n'assure pas le service, au défaut du fournisseur; on ne doit donc admettre pour caution aucune des personnes contre lesquelles la contrainte par corps ne pourrait être prononcée. (*Id.*, 4 à 14.)

Le cautionnement mobilier peut être fourni directement par celui qui s'engage, ou par un tiers en son nom; il doit consister en numéraire ou en inscriptions sur le grand-livre de la dette publique. Les ministres cependant ont la faculté de recevoir à ce titre les créances sur leur département, lorsqu'elles ont été liquidées, ou même sans qu'elles l'aient été lorsqu'elles offrent le degré de garantie nécessaire. (*Id.*, 17.)

Le ministre et ses délégués peuvent, pour plus de facilité, se contenter, suivant les circonstances, d'une caution provisoire en attendant le cautionnement dé-

finitif; ils peuvent aussi fixer différentes époques pour la réalisation de ce cautionnement, et le fournisseur qui se trouve en demeure à l'expiration du délai déterminé peut être poursuivi comme détenteur des deniers publics (1). (*Id.*, 9, 10, 12, 49.)

998. *Le cautionnement immobilier* consiste en hypothèques, et se consomme par un acte notarié qui doit contenir, outre la désignation des immeubles et des localités où ils sont situés, la mention du montant annuel de leur contribution foncière, déduction faite des centimes additionnels; celle des titres de propriété, en remontant autant que possible jusqu'aux époques déterminées pour opérer la prescription, et, quant aux domaines d'origine nationale, jusqu'à l'adjudication qui en a été faite par l'administration; la mention de la date des différentes transcriptions faites depuis la loi du 11 brumaire an VII, et surtout la déclaration que les immeubles offerts à l'affectation sont libres de priviléges et d'hypothèques jusqu'à concurrence au moins de la valeur du cautionnement.

Afin d'obtenir sur tous ces points une plus grande garantie, les actes de cautionnement passés dans les départements sont, dans les 24 heures de leur signature, transmis au préfet, qui les soumet à l'examen du conseil de préfecture. Si les garanties offertes paraissent suffisantes, le préfet, après s'être assuré qu'il n'a point été pris de nouvelles inscriptions pendant et depuis la rédaction de l'acte, fait faire l'inscription hypothécaire au profit du gouvernement, et en adresse l'extrait au ministère, avec l'expédition de l'acte de cautionnement

(1) L'autorité administrative est seule compétente pour apprécier les effets d'un cautionnement consenti pour l'accomplissement d'un marché de travaux publics, lors même qu'il s'agit de savoir si, à l'expiration de ce délai, la caution doit être à l'abri de toute poursuite. (Cons. d'Etat, 30 mars 1842.)

et de la délibération du conseil. Quand les biens sont situés dans un autre département, ces dernières formalités sont remplies par le préfet de ce département, auquel son collègue doit adresser l'acte de cautionnement et la délibération du conseil de préfecture (1).

999. Toutes les précautions dont nous venons de parler ne sont pas indispensables pour que l'État ait une hypothèque sur les biens des personnes avec lesquelles il passe des marchés. En effet l'article 14 du titre 2 de la loi des 23 et 28 octobre, 5 novembre 1790, porte que le ministère des notaires ne sera nullement nécessaire pour la passation des baux (des biens de l'État), ni pour *les autres actes d'administration ;* que ces actes ainsi que les baux *emportent hypothèque* et exécution parée. D'un autre côté, l'article 3 de la loi du 4 mars 1793 va plus loin encore, puisqu'il dit que, quoique les marchés soient passés par des actes sous signature privée, la nation a cependant hypothèque sur les immeubles appartenant aux fournisseurs ou à leurs cautions, à compter du jour où les ministres ont accepté les marchés. On a soutenu que ces différentes lois étaient abrogées aujourd'hui. Le système des lois de 1790 et 1793, a-t-on dit, est une conséquence des anciens principes qui faisaient résulter l'hypothèque, de plein droit et sans stipulation, de tout acte authentique. Ce système a été abrogé formellement par la loi du 11 brumaire an VII; il n'a point été rétabli par le Code civil, qui fait aujourd'hui la loi de la matière. L'article 2121 n'attribue d'hypothèque légale à l'État que sur les biens des receveurs et des administrateurs comptables; il ne parle pas des entrepreneurs et des fournisseurs; par conséquent, à leur égard, il faudra stipuler l'hypo-

(1) Règlement du 15 novembre 1822, art. 17, 28, 38, 39, 43 et 44. *V.* en outre l'arrêté du 8 fruct. an VI.

thèque dans l'acte d'adjudication, ou dans un acte par-devant notaire quand le marché n'aura point eu lieu dans la forme des adjudications.

Nous n'adoptons point cette opinion. Il est de principe, en effet, que les lois de droit civil ne modifient les dispositions des lois de droit public qu'autant qu'elles le déclarent formellement. La loi de brumaire et le Code civil n'ont pas prononcé l'abrogation des lois de 1790 et 1793; ces dernières doivent donc recevoir encore leur application. C'est ce qui a été reconnu par un avis du Conseil d'État approuvé le 24 mars 1812, et par un arrêt de la Cour de cassation du 12 janvier 1835. Lors donc que l'administration, par des ordonnances ou des circulaires, prescrit l'intervention des notaires, elle prend une précaution utile sans doute, mais qui n'est point indispensable pour la conservation de ses droits. Il faut observer cependant qu'en accordant aux actes administratifs un effet analogue à celui des jugements, la loi ne dispense pas l'administration de prendre inscription sur les biens soumis à l'hypothèque.

1000. Les garanties pécuniaires dont nous venons de parler sont fortifiées encore par la garantie personnelle, résultant au profit de l'État de la loi du 17 avril 1832, qui soumet à la contrainte par corps les entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et traitants qui ont passé des marchés ou traités intéressant l'État, les communes, les établissements publics, et qui sont déclarés débiteurs par suite de leurs entreprises; ainsi que les cautions, les agents et préposés qui ont personnellement géré l'entreprise; en un mot, toutes les personnes déclarées responsables des mêmes services. (Art. 8 * et suiv.)

1001. Les fournisseurs des armées de terre et de mer sont exposés, en outre, à l'application de mesures pénales dont la rigueur est justifiée par l'importance et

l'urgence du service qui leur est confié. Aux termes des articles 430, 431, 433 du Code pénal, les individus chargés, comme membres de compagnies ou individuellement, de fournitures, d'entreprises ou de régies pour le compte des armées de terre et de mer, ainsi que leurs agents, qui, sans y avoir été contraints par une force majeure, ont fait manquer le service dont ils étaient chargés, sont punis de la reclusion et d'une amende qui ne peut être inférieure à 500 francs, ni excéder le quart des dommages-intérêts auxquels ils sont condamnés. Lors même que le service n'a pas manqué, si, par négligence, les livraisons et les travaux ont été retardés, ou s'il y a eu fraude sur la nature, la qualité, la quantité des travaux ou des choses fournies, les coupables sont punis d'un emprisonnement de six mois au moins et de cinq ans au plus, et d'une amende qui ne peut excéder le quart des dommages-intérêts, ni être moindre de cent francs. Dans ces différents cas, la poursuite ne peut être faite que sur la dénonciation du gouvernement.

1002. L'administration peut résilier le marché par sa seule volonté (C. civ., 1794), et par conséquent sans qu'on puisse se pourvoir par la voie contentieuse contre la résiliation. Quant aux conséquences que peut avoir cette résiliation, il faut distinguer si elle a été prévue dans le contrat, ou si elle ne l'a point été : dans le premier cas, le contrat sera la loi des parties; dans le second, il semblerait que l'on dût appliquer les règles du droit commun, et, si le fournisseur n'a pas donné lieu à la résiliation par l'inexécution des conditions, qu'on devrait lui payer une indemnité, non-seulement pour les dépenses qu'il aura faites, mais encore pour les bénéfices qu'il aura manqué de faire. (C. civ. 1794.) Cependant le Conseil d'État n'admet

pas qu'il puisse, dans cette hypothèse, réclamer une indemnité par la voie contentieuse (arr. 13 août 1823), et l'art. 3 du règlement du 25 août 1833 sur les travaux publics décide positivement que, dans ce cas, l'adjudicataire n'a pas droit à une indemnité pour les bénéfices qu'il aurait manqué de faire.

1003. Si la résiliation du marché provient du fait de l'entrepreneur qui n'en a pas exécuté les clauses, non-seulement elle ne donne pas lieu à une indemnité, mais, comme le service de l'Etat ne peut rester en souffrance, il est passé un *marché d'urgence* aux risques et périls du fournisseur; celui-ci est tenu de payer la différence qui existe entre son marché et celui qui a été passé pour le remplacer, sans qu'il puisse profiter du bénéfice de la nouvelle convention, si elle est de nature à en produire. (*Id.*, 22 juin 1825.) Ces sortes de marchés, n'étant soumis à aucune forme, ne peuvent être attaqués comme n'ayant été précédés ni de la mise en demeure du traitant, ni de la publicité. (*Id.*, 17 nov. 1824.)

1004. Le payement des fournitures a lieu soit par à-compte, soit en totalité, d'après les conventions et aux époques fixées par le contrat. Comme il est nécessaire, pour la régularité des comptes du trésor, que la liquidation des sommes dues aux entrepreneurs soit faite avec promptitude, les différents marchés qui sont passés avec eux déterminent, par une clause expresse, une époque fixe pour la remise des pièces constatant les fournitures. Toutes celles qui n'ont pas été déposées dans les bureaux des ministres respectifs, dans les délais déterminés par le traité, sont considérées comme non avenues, et ne peuvent être admises en liquidation. (Décret 19 avril 1806, 1, 2.) Le Conseil d'Etat a fait une application rigoureuse de ce principe, en déci-

dant que les sommes payées en vertu des pièces qui avaient encouru la *déchéance* devaient être restituées. (Arrêt du Conseil, 16 juin 1824.) Les *liquidations* sont faites par le ministre, et l'on ne peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat avant qu'il ait prononcé. (*Id.*, 20 mai 1829, 29 octobre 1839.)

1005. L'effet du cautionnement cesse après la liquidation de l'entrepreneur, lorsqu'il n'est pas reconnu débiteur envers l'Etat. L'entrepreneur ou sa caution se pourvoit alors devant le ministre, qui donne son consentement soit à la remise des objets mobiliers, soit à la mainlevée des hypothèques. Mais le consentement du ministre n'est donné que pour ce qui concerne les droits du gouvernement, et sans préjudice de ceux qui peuvent être acquis à des tiers; or, aux termes du décret du 12 décembre 1806, relatif aux marchés du ministère de la guerre, les sous-traitants, préposés ou agents d'une entreprise, qui n'ont pas été payés de leurs fournitures par les traitants, peuvent former opposition entre les mains du trésor, tant sur les fonds que le gouvernement peut devoir aux traitants, que sur *leur cautionnement.*

Il faut pour cela que, dans les six mois qui suivent le trimestre pendant lequel la dépense a été faite, ils déposent les pièces justificatives de leurs fournitures entre les mains de l'intendant militaire de la division, qui leur donne en échange un bordereau certifié, avec lequel ils sont reçus à former opposition, pour être ensuite payés par privilége. Les bordereaux délivrés en exécution de cet article par les commissaires ordonnateurs, aux sous-traitants, préposés ou agents, ont pour ceux-ci, lorsqu'ils les présentent aux tribunaux, la même valeur que les pièces dont la remise a été faite; et lorsqu'ils les présentent au trésor public, ils leur tien-

nent lieu d'opposition, tant sur tous les fonds que le gouvernement doit aux entrepreneurs que sur le cautionnement qu'ils ont fourni. (Règl. du 15 novembre 1822, 53; décrets des 12 juin, 12 décembre 1806; avis du Conseil d'Etat, 11 juin 1810.)

1006. L'importance et l'urgence des services publics ne permettent pas de soumettre les difficultés auxquelles les marchés donnent lieu, au jugement des tribunaux ordinaires : les plus grands intérêts de l'Etat pourraient être compromis, si l'administration, pour remplacer un fournisseur négligent ou de mauvaise foi, était obligée d'attendre une décision de l'autorité judiciaire, ou si des tribunaux, par une interprétation peu intelligente d'un marché, pouvaient en paralyser les effets. Il est évident que la responsabilité des agents de l'administration serait impossible, s'ils n'avaient pas dans cette matière une pleine liberté d'action; aussi est-ce un des principes les plus constants de notre droit, que le contentieux des marchés publics est de la compétence de l'autorité administrative.

D'après le décret du 11 juin 1806, le Conseil d'État connait de toutes les contestations ou demandes relatives aux marchés passés avec les ministres, avec l'intendant de la maison du Roi, ou en leur nom; aux travaux et fournitures faits pour le service de leurs départements respectifs, pour le service personnel du Roi et celui de ses maisons. Mais le Conseil d'État est un tribunal du second degré; quelle est l'autorité qui prononce en première instance? Toutes les contestations ou les demandes relatives à la résiliation, à l'exécution ou à l'interprétation des marchés de fournitures ou de services quelconques, passés soit avec un ministre personnellement, soit en son nom, sont en premier

ressort jugées par les ministres (1). Cette jurisprudence a sa base dans les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII, rendues pour faire cesser les dilapidations et réprimer l'avidité des fournisseurs. Ces lois n'ont rien de bien précis, mais la jurisprudence du Conseil d'État sur ce point est constante et se justifie par les principes de la responsabilité des ministres, l'importance des marchés de fournitures, et la nécessité d'une prompte solution dans toutes les questions de cette nature.

Cependant l'art. 122 du règlement du 1er septembre 1827 porte que toutes les contestations qui peuvent s'élever sur l'interprétation des clauses et conditions des traités relatifs aux fournitures militaires, ainsi que sur le règlement des titres de créance, sont décidées au premier degré par les intendants militaires, et en définitive par le ministre de la guerre, sauf recours au Roi en son Conseil d'État. D'après un arrêté du 19 thermidor an IX, les contestations relatives au payement des fournitures faites pour le compte du gouvernement, entre les particuliers et les agents du gouvernement, sont de la compétence des préfets. Ces dispositions s'expliquent par cette considération, que les intendants militaires et les préfets ne sont que des agents secondaires, qui prononcent par délégation des ministres, mais dont les décisions ne sont valables qu'autant qu'elles sont approuvées par eux, de telle sorte qu'ils ne forment pas un premier degré de juridiction, et ne statuent que provisoirement (2).

Il ne faut pas confondre avec les marchés de four-

(1) *V.* Droit administratif de M. de Cormenin, v° Marchés de fournitures.

(2) *V.* cependant un arrêt du Conseil qui déclare que le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur un marché de fournitures. Cet arrêt est motivé sur ce que le marché portait que les difficultés seraient jugées administrativement *comme en matière de travaux publics*. *V.* l'alinéa suivant.

nitures les marchés faits avec les entrepreneurs de travaux publics ; le contentieux de ces derniers, comme nous le verrons plus bas, est de la compétence des conseils de préfecture. (Nous traiterons en son lieu du contentieux des marchés de fournitures faits avec les départements.)

La compétence administrative n'ayant pour base que l'intérêt de l'État, cesse d'avoir lieu quand cet intérêt n'est pas compromis. Ainsi, toutes les fois qu'un fournisseur ou un entrepreneur a contracté un acte de société pour l'exécution de son marché, toutes les fois qu'il a fait un sous-traité dans le même but, les contestations qui peuvent s'élever entre lui et ses associés ou les sous-traitants sont de la compétence des tribunaux ordinaires ; il en est de même de toutes celles qui s'élèvent entre lui et ses cautions, ses agents, ses créanciers, etc. Il ne s'agit plus, en effet, dans tous ces cas, que de questions d'un intérêt purement privé (1).

CHAPITRE XVI.

DES TRAVAUX PUBLICS.

—

SOMMAIRE.

1007. *Qu'entend-on par travaux publics?*

§ Ier. Travaux des ponts et chaussées.

1008. *Organisation du corps des ponts et chaussées.*

(1) *V.* notamment arrêts du Conseil des 5 nov. 1828 et 8 avril 1829.

1009. *Conseil général des ponts et chaussées.*
1010. *Commission mixte des travaux publics.*
1011. *Agents inférieurs de l'administration des ponts et chaussées.*
1012. *Répartition des fonds pour les travaux des ponts et chaussées.*
1013. *De l'autorité qui arrête les projets.*
1014. *Exécution par entreprise au rabais.*
1015. *Conditions requises des soumissionnaires.*
1016. *Forme des adjudications.*
1017. *Approbation des adjudications.*
1018. *Marchés par série de prix.*
1019. *Exécution en régie et par économie.*
1020. *Concours des départements et des communes aux travaux d'utilité publique.*
1021. *Concours des particuliers aux travaux d'utilité publique.*
1022. *Des concessions.*
1023. *Forme des concessions.*
1024. *Effets des concessions et jugement du contentieux.*

§ II. Travaux des bâtiments civils.

1025. *Conseil des bâtiments civils. — Architectes.*
1026. *Projets. — Plans et devis.*
1027. *Adjudication et exécution des travaux des bâtiments civils.*

§ III. Travaux militaires.

1028. *Génie militaire.*
1029. *Autorisation des travaux de réparation ou de construction.*
1030. *Responsabilité des corps militaires qui occupent les casernes.*
1031. *Exécution des travaux militaires par entreprise, en régie ou par économie.*
1032. *Adjudication des entreprises.*
1033. *Rapports des entrepreneurs et des officiers du génie. — Contentieux.*
1034. *Modification des plans. — Résiliation du contrat pour causes imprévues.*
1035. *Réception des ouvrages. — Garantie. — Payement.*
1036. *Rapports de l'autorité militaire et de l'autorité administrative en cas d'interruption des communications publiques.*

§ IV. Travaux de la marine.

1037. *Qu'entend-on par travaux de la marine?*
1038. *Mode d'exécution.*
1039. *Des constructions navales.*

1007. On entend par *travaux publics* tous ceux qui se font par les ordres du gouvernement dans un intérêt général. Les projets de ces sortes de travaux, les marchés auxquels ils donnent lieu, la surveillance de l'autorité sur leur exécution, la vérification qui précède la réception, le jugement des difficultés qui peuvent s'élever sur le sens et l'exécution des clauses des contrats, ont nécessité un ensemble de règles spéciales fort importantes. Il faut donc, avant d'aller plus loin, déterminer d'une manière bien nette ce qu'on entend par *travaux publics*. Nous croyons ici pouvoir emprunter au *Dictionnaire des travaux publics* la distinction qui en a été faite par un homme versé dans la science du droit administratif, M. Tarbé de Vauxclairs, maître des requêtes, inspecteur général des ponts et chaussées.

« Les travaux de la guerre et de la marine, quand » ils intéressent la sûreté de l'Etat et la navigation » maritime, les travaux qui assurent les communica- » tions par terre et par eau, à la charge du trésor » public ou des départements, même avec le concours » ou l'intermédiaire des compagnies financières ou » exécutantes, sont toujours considérés comme tra- » vaux publics..... On range, dans certains cas, parmi » les travaux publics, les desséchements, les grands » canaux d'irrigation, les digues destinées à protéger » une grande étendue de pays, les plantations de dunes » et autres entreprises, qui, quoique faites dans des » vues d'intérêt particulier, tendent en même temps » à l'amélioration générale, et sous ce rapport ont été » jugées dignes de la surveillance, de la protection » et de l'intervention du gouvernement. Mais il faut » que ces exceptions aient été préalablement con- » sacrées par les actes de concession ou d'autorisation

» émanés de l'autorité souveraine, ou par des règle-
» ments d'administration publique. Néanmoins, en ce
» qui concerne la répression des contraventions et l'ap-
» plication de la peine d'amende, cette qualification
» accidentelle de travaux publics ne suffirait pas pour
» intervertir l'ordre légal des juridictions. Elle n'est
» obligatoire qu'en ce qui touche à l'action admini-
» strative. »

Nous ajouterons qu'aux termes de la loi du 3 mai 1841, art. 12, les communes peuvent invoquer, dans leur propre intérêt, le principe d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Nous nous occuperons principalement des travaux qui sont confiés à l'administration des ponts et chaussées, parce qu'ils sont les plus nombreux, et que les règles qui leur sont relatives constituent les principes généraux en cette matière. Nous indiquerons ensuite les modifications les plus importantes faites à ces règles à l'occasion des travaux militaires et de la marine.

§ Ier. Travaux des ponts et chaussées.

1008. Les travaux relatifs aux routes, ponts et canaux, sont confiés au corps des ingénieurs des ponts et chaussées. Ce corps, créé par Louis XIII, a été réorganisé, d'abord par la loi du 19 janvier 1791, et ensuite par le décret du 7 fructidor an XII et l'ordonnance du 8 juin 1832; il se compose d'*élèves*, d'*aspirants*, d'*ingénieurs ordinaires*, d'*ingénieurs en chef*, d'*ingénieurs divisionnaires*, d'*inspecteurs généraux*.

Les élèves sortis de l'école polytechnique résident à Paris, pendant le cours de leurs études, à l'école des ponts et chaussées; ils sont chaque année envoyés en mission dans les départements, à l'époque favorable aux travaux de tous les genres. Les ingénieurs ordinaires

et les aspirants résident dans les lieux indiqués par le directeur général. Il y a un ingénieur en chef par département qui réside au chef-lieu, et des ingénieurs en chef pour les services extraordinaires qui résident aux lieux indiqués par le directeur général. La résidence des inspecteurs divisionnaires est déterminée par un règlement d'administration publique, selon les besoins. Les inspecteurs généraux sont résidants à Paris, et peuvent recevoir des missions d'inspection extraordinaire sur les points qui leur sont désignés. (Déc. 7 fruct. an XII, 10.)

Les *ingénieurs ordinaires* sont chargés, sous les ordres de l'ingénieur en chef, de suivre ou de faire exécuter les travaux des ponts et chaussées; ils lèvent les plans, font les dessins, toisés et nivellements nécessaires à la formation des projets qui leur sont demandés; ils préparent les devis et détails estimatifs relatifs à ces projets, et les transmettent à l'ingénieur en chef. Ils font exécuter les travaux de toute espèce, conformément aux conditions souscrites par les entrepreneurs. Ils surveillent et dirigent les constructions des travaux d'art; vérifient les qualités, la quantité et l'emploi des matériaux; font la réception des travaux; règlent provisoirement les comptes des entrepreneurs, et adressent aux ingénieurs en chef les certificats nécessaires afin qu'ils obtiennent du préfet des payements à compte ou définitifs. Ils tiennent en ordre les registres et pièces de comptabilité. (*Id.*, 14.)

Les *ingénieurs en chef de département* sont chargés, sous les ordres supérieurs du directeur général et sous les ordres immédiats des préfets, de tout ce qui est relatif au service des ponts et chaussées dans le département. Ils rédigent ou font rédiger par les ingénieurs ordinaires les projets de travaux, les devis des ouvrages

et les détails estimatifs; ils soumettent aux préfets les conditions des marchés ou entreprises; ils assistent aux adjudications, et donnent leur avis sur les conditions du cahier des charges et sur les adjudications qui sont faites, sur l'établissement des droits de péage ou de navigation; ils dirigent et surveillent l'exécution des travaux, et doivent faire des tournées dans l'étendue de leur département; ils vérifient le compte de tous les travaux, l'arrêtent provisoirement avec les entrepreneurs, et leur délivrent les certificats nécessaires pour l'obtention de payements à compte ou définitifs qui peuvent, suivant les circonstances, leur être faits. Ils tiennent une comptabilité exacte de toutes les recettes et dépenses du service dont ils sont chargés, et en rendent compte chaque année. (*Id.*, 13.)

Les ingénieurs en chef ou ordinaires ne peuvent exécuter ou faire exécuter que les travaux qui rentrent dans les attributions de l'administration des ponts et chaussées, et ceux qui leur sont attribués par des lois, des arrêtés du gouvernement ou des jugements des tribunaux; par exemple, lorsqu'ils sont nommés experts dans un procès. Ils peuvent aussi être chargés, sur la demande des préfets et sous l'approbation du directeur général, d'exécuter ou de faire exécuter des travaux étrangers aux ponts et chaussées, mais dépendants de l'administration publique, de celle des départements ou des communes. Ils sont encore appelés à éclairer l'administration sur toutes les questions de grande voirie, de règlement de cours d'eau, et d'établissement d'usines, même sur des cours d'eau du domaine privé. Toutes les fois que les ingénieurs ont prêté leur ministère pour des travaux d'un intérêt privé, communal ou départemental, ou rentrant dans les attributions d'un ministère autre que celui des travaux publics, ils ont

droit au remboursement de leurs déboursés et à des honoraires. (*Id.*, 13 et 75; circ. 17 avril 1812.)

Les *inspecteurs divisionnaires* sont chargés d'inspecter et de surveiller, dans leur division, le matériel et le personnel de toute l'administration; ils font, à cet effet, des tournées générales ou particulières, dans lesquelles ils inspectent les ingénieurs, les conducteurs, les travaux et la comptabilité. Ils discutent avec les ingénieurs en chef les projets et dépenses de l'année, les bases de l'adjudication des travaux, et les plans et devis des ouvrages projetés; ils doivent en outre faire des projets généraux pour toute l'étendue des fleuves, des rivières, ou des portions de côtes renfermées dans leur inspection, de manière à comprendre dans ces projets généraux les propositions des ingénieurs en chef, qu'ils peuvent modifier selon leurs propres vues, pour faire du tout un système coordonné. (*Id*, 12.)

1009. Les *inspecteurs généraux* forment, avec six inspecteurs divisionnaires appelés alternativement à Paris, le *conseil général des ponts et chaussées.* Ce conseil, qui est présidé par le ministre du commerce et des travaux publics, et, en son absence, par le directeur général des ponts et chaussées, donne son avis sur toutes les affaires qui sont renvoyées à son examen par le directeur général de l'administration. Il est consulté sur tous les projets généraux de routes, de navigation naturelle ou artificielle, de chemins de fer, de grands ponts sur les fleuves et les rivières, de desséchement de marais, de canaux d'irrigation, de classement de routes royales et départementales, etc., etc. Il se divise en deux sections pour l'examen des affaires sommaires et courantes. (Ord. du 8 juin 1832.)

Les projets de travaux neufs et de grosses réparations, l'homologation des adjudications et des sou-

missions auxquelles ces projets ont donné lieu, la répartition des crédits législatifs, les mesures relatives au personnel des ingénieurs, sont arrêtés par le ministre du commerce et des travaux publics, sur le rapport du directeur général de l'administration. (Ord. du 8 juin 1832, art. 1er.)

1010. Les projets de travaux des routes, ponts et canaux, qui sont entrepris dans le voisinage des frontières, ou sur les bords de la mer, pouvant avoir de l'influence sur le système de défense du royaume, ne doivent être arrêtés qu'après qu'ils ont été concertés entre les différentes administrations des ponts et chaussées, de la guerre et de la marine. C'est ce qui a donné lieu à la formation d'une *commission mixte des travaux publics*, composée de trois conseillers d'État, deux inspecteurs généraux du génie militaire, un inspecteur général des ponts et chaussées, un inspecteur général membre du conseil des travaux maritimes, un secrétaire-archiviste. Les travaux mixtes du génie, des ponts et chaussées et de la marine, après avoir été concertés sur les lieux entre les directeurs ou ingénieurs en chef des divers services, sont soumis, avec les procès-verbaux, les plans et les pièces à l'appui, au comité des fortifications, au conseil général des ponts et chaussées, et à l'inspection générale des travaux maritimes, avant que d'être discutés dans la commission mixte. Les décisions de la commission sont transmises à chacun des ministres dont le concours a été réclamé; si l'un des ministres ne croit pas devoir adhérer à une délibération, l'affaire est portée au Roi en conseil des ministres pour qu'il y soit statué définitivement. (Ord. 18 sept. 1816, 28 déc. 1828; circ. 7 mai 1819.)

1011. Il faut placer au nombre des agents de l'admi-

nistration des ponts et chaussées, des individus employés en sous-ordre par les ingénieurs. Ce sont d'abord les *conducteurs des ponts et chaussées*, chargés de surveiller et de contrôler, sous les ordres des ingénieurs, les travaux de toute espèce en entreprise ou en régie; de réunir les états des piqueurs ou des ouvriers; de vérifier les matériaux et leur emploi, de les toiser en présence des ingénieurs; d'aider ceux-ci dans les opérations relatives à la levée des plans. Il faut distinguer les *conducteurs* nommés définitivement par le directeur général des ponts et chaussées, sur la présentation de l'ingénieur en chef et l'avis de l'inspecteur ordinaire, des *conducteurs aspirants :* les premiers, que l'on qualifie de *conducteurs embrigadés*, font réellement partie de l'administration des ponts et chaussées, et leur position est régie par le titre 9 du décret du 7 fructidor an XII; les autres ne sont que des employés temporaires. (Décr. 7 fruct. an XII, 47 et suiv.)

Les piqueurs sont des chefs d'ouvriers, qui font, comme les conducteurs, exécuter les ordres des ingénieurs; ce sont ordinairement des aspirants conducteurs : tous ces agents, étant assermentés, ont le droit de dresser des procès-verbaux en cas de contravention de grande voirie.

Les cantonniers sont des ouvriers stationnaires sur les routes, assujettis à un travail habituel d'entretien; ils doivent aussi se porter isolément ou se réunir sur les points qui leur sont indiqués, lorsque le besoin du service l'exige impérieusement. Ils sont obligés, dans le cas d'accidents, de porter gratuitement aide et secours aux voyageurs. (Régl. 29 juin 1816, 1, 3, 4.) Les cantonniers chefs, commissionnés et assermentés à cet effet, constatent tous les délits de grande voirie.

(L. du 23 mars 1842, 2*.) Il existe aussi d'autres agents permanents; ce sont les *gardes-écluses*, *gardes-digues*, *gardes-marais*, *gardes-ponts à bascule*.

1012. Les fonds portés sur le budget du ministère des travaux publics pour les travaux des routes royales et des ponts, de la navigation, des bacs, canaux, quais, et des ports maritimes qui rentrent dans les attributions des ponts et chaussées, sont divisés en deux catégories, l'une concernant les travaux neufs et de grosses réparations, l'autre les travaux d'entretien et de réparations ordinaires. La répartition par départements et la sous-répartition dans chaque département des fonds affectés aux travaux neufs et aux grosses réparations, sont faites par le directeur général des ponts et chaussées; il en est de même de la répartition des fonds affectés aux travaux d'entretien et de réparations ordinaires : mais la sous-répartition est faite dans le département, suivant les besoins particuliers, par un *conseil local*, présidé par le préfet, et composé de l'inspecteur divisionnaire, de l'ingénieur en chef, et de deux membres du conseil général désignés par le ministre; les ingénieurs ordinaires sont admis à ce conseil avec voix consultative. (Ord. 10 mai 1839, 1, 2, 3.)

1013. La création de nouvelles routes, de nouveaux canaux, de nouveaux ponts, est arrêtée par l'administration supérieure d'après un système général de communication pour tout le royaume, ou bien encore sur les réclamations dont les agents de l'administration et les simples particuliers eux-mêmes peuvent être les organes. Il est une règle générale qui s'applique à tous ces travaux, c'est qu'ils doivent être précédés d'une enquête dont les formes sont déterminées, pour chaque cas particulier, suivant l'importance des travaux et leur

influence probable; cette enquête a pour but et pour résultat de fournir à l'administration tous les renseignements dont elle a besoin pour prononcer en connaissance de cause. Lorsque la nouvelle construction est arrêtée en principe, il faut chercher quel sera le meilleur mode d'exécution, et se livrer pour cela à un examen minutieux des moindres détails; c'est la mission des ingénieurs en chef et des ingénieurs ordinaires, qui préparent des projets dont l'exécution, comme nous l'avons déjà vu, est soumise au contrôle de l'administration supérieure. Lorsque l'estimation n'excède pas cinq mille francs, les travaux peuvent être approuvés immédiatement par le préfet, sur la proposition de l'ingénieur en chef; au-dessus de cette somme, l'approbation est donnée par le conseil général des ponts et chaussées (1).

Quant aux travaux d'entretien ou de réparations ordinaires, ils sont exécutés, dans chaque département, sous la direction des ingénieurs et sous l'autorité des préfets. Ce sont les préfets qui approuvent les projets et passent les adjudications. Le compte des dépenses est présenté chaque année au conseil local, et une copie, avec le procès-verbal de la délibération dont il a été l'objet, est transmise au directeur général des ponts et chaussées. (*Id.*, 10 mai 1829, 4.)

Les projets, une fois arrêtés, peuvent être exécutés de différentes manières.

Tantôt la dépense est supportée tout entière par l'État;

Tantôt elle est supportée en partie par les départe-

(1) Ord. du 10 mai 1829, art. 7 et 8; instr. min. du 26 flor. an IV; circul. du 20 juin 1807; instruction du 13 août 1810. Sauf l'application de la loi du 3 mai 1841, s'il y a lieu à expropriation pour cause d'utilité publique.

ments, les arrondissements, les communes ou les particuliers;

Quelquefois, enfin, elle est faite tout entière par des sociétés ou par des particuliers, moyennant la concession de droits de péage.

1014. Les marchés à prix d'argent ont lieu par *entreprise au rabais*, *par série de prix*, *en régie* ou *par économie*.

L'*exécution par entreprise au rabais* est la plus générale; elle consiste à adjuger l'ensemble des travaux à des individus offrant des garanties de solvabilité et de capacité, en choisissant parmi eux ceux qui consentent à faire le travail au meilleur marché. Il résulte de ce système une grande économie pour l'administration, qui serait obligée, si elle exécutait elle-même, de monter à grands frais des ateliers, de faire venir des matériaux, d'établir un personnel nombreux d'ouvriers, d'inspecteurs, d'agents comptables; tandis que les entrepreneurs livrés à de semblables travaux ont toutes ces choses sous la main, et que l'expérience qu'ils ont des ressources du pays, jointe à leur intérêt personnel, les met en position de se procurer tout à meilleur marché que ne pourrait le faire l'administration. Pour arriver à ce résultat, il faut donner la plus grande publicité au projet d'adjudication des travaux. Voici les formes prescrites par l'arrêté du 19 ventôse an XI et l'ordonnance du 10 mai 1829.

1015. Lorsqu'il y a lieu à une adjudication de travaux, des affiches sont apposées, au moins un mois d'avance, dans les principales villes du département et dans celles des départements limitrophes. Elles indiquent en entier ou par extrait les conditions portées au cahier des charges, dont chacun d'ailleurs peut

prendre communication au secrétariat de la préfecture. La première condition requise pour être admis à soumissionner est de fournir un certificat de capacité et un acte régulier, ou au moins une promesse valable de cautionnement, excepté quand il s'agit de fourniture de matériaux pour les routes ou de travaux de terrassement dont l'estimation ne s'élève pas à plus de 15,000 fr.

Le cautionnement doit être du trentième de l'estimation des travaux, déduction faite de toutes les sommes portées à valoir pour cas imprévus, indemnités de terrain, etc. Il peut, à la volonté du soumissionnaire, être fourni en meubles ou en immeubles.

Le cautionnement mobilier ne peut consister que dans des effets publics ayant cours sur la place. Le cautionnement immobilier doit consister dans des immeubles qui présentent une valeur libre d'hypothèques, égale au montant de la somme fixée. Le préfet doit prendre inscription sur ces biens, au nom de l'État, immédiatement après l'approbation de l'adjudication (1).

1016. Les adjudications ont lieu sur un seul concours et par voie de soumissions cachetées; le délai est au moins d'un mois à partir de l'affiche; mais il peut être réduit dans le cas d'urgence, avec l'autorisation du directeur général des ponts et chaussées. Les concurrents doivent mettre sous un cachet les certificats dont nous venons de parler, et sous un autre cachet la soumission d'exécuter toutes les conditions énoncées dans le cahier des charges, avec l'indication du prix moyennant lequel ils s'obligent à confectionner les différents travaux. Les paquets sont reçus cachetés par

(1) Arrêté du 19 vent. an XI, art. 2; ord. du 10 mai 1829, art. 9 et 20; instr. du 31 juill. 1824, art. 3.

le préfet, le conseil de préfecture assemblé, en présence de l'ingénieur en chef; ils sont immédiatement rangés sur le bureau, et reçoivent un numéro dans l'ordre de leur présentation. Le premier cachet, qui contient les certificats et l'obligation du cautionnement, est d'abord rompu; les concurrents se retirent, et le préfet, après avoir consulté les membres du conseil de préfecture et l'ingénieur en chef, arrête la liste des concurrents agréés; lorsque l'un d'entre eux n'est point admis, sa soumission n'est pas ouverte; les autres soumissions sont décachetées publiquement, et le soumissionnaire qui a fait l'offre d'exécuter les travaux aux conditions les plus avantageuses est déclaré adjudicataire, à moins toutefois que les prix qu'il propose n'excèdent ceux du projet approuvé, car dans ce cas le préfet doit surseoir à l'adjudication et en rendre compte au directeur général des ponts et chaussées, qui lui donne des instructions conformes aux circonstances. Lorsque deux ou plusieurs soumissions contiennent les mêmes offres, un nouveau concours est ouvert, mais seulement entre les signataires de ces soumissions. (Instr. du 9 mai 1817, 27.)

1017. L'adjudication n'est valable qu'autant qu'elle est approuvée par le directeur général des ponts et chaussées, auquel on en transmet le procès-verbal; dans le cas de non-approbation, il n'est dû aucune indemnité à l'adjudicataire. (Instr. 9 mai 1817, 27.) Quand il ne s'agit que de travaux d'entretien et de réparations ordinaires, les préfets ont qualité, comme nous l'avons déjà dit, pour en approuver les adjudications. Dans le même cas, et aussi lorsqu'il s'agit de travaux neufs qui n'excèdent pas quinze mille francs, le préfet peut déléguer au sous-préfet la faculté de passer l'adjudication au chef-lieu de la sous-préfecture;

le sous-préfet se fait alors assister, pour observer les formes prescrites, du maire du chef-lieu de la sous-préfecture, de deux membres du conseil d'arrondissement et d'un ingénieur ordinaire. Enfin, dans les cas urgents, et lorsque la dépense des travaux n'excède pas cinq mille francs, le préfet est autorisé à recevoir des soumissions isolées et sans concours. (Ord. 2 avril 1829, 17, 18, 19.)

1018. Les marchés *par série de prix* sont ceux dans lesquels l'entrepreneur s'engage à exécuter tous les travaux d'une certaine nature qui lui seront commandés, moyennant un prix convenu d'avance pour chacun d'eux. L'expérience a prouvé que ces sortes de marchés ne présentent d'avantages que lorsqu'il s'agit de travaux d'entretien, ou de réparations urgentes qu'on ne peut prévoir par avance; il est important alors d'avoir sous la main un entrepreneur qui soit toujours obligé d'exécuter sur-le-champ les travaux qu'on lui indique, moyennant un prix convenu; aussi ce genre de marché s'applique-t-il aux fournitures d'entretien pour les routes, à l'entretien des ports de commerce et aux réparations des dégradations que leur font éprouver les coups de mer.

Pour arriver à conclure une adjudication par série de prix, les administrateurs préparent un bordereau des prix pour la fourniture de chaque espèce de matériaux, et pour la main-d'œuvre de chaque espèce d'ouvrage; ce bordereau devient la base d'une adjudication qui peut être passée pour trois années consécutives au plus. (Instr. 4 mars 1812.)

Quand, pendant la durée du bail, il s'agit d'exécuter un ouvrage d'entretien ou de réparation, les ingénieurs en donnent l'ordre à l'entrepreneur; mais ils ne sont pas dispensés pour cela d'en dresser les devis et

détails estimatifs au prix du marché passé; l'entrepreneur souscrit cet état de sa soumission. Les travaux sont régularisés au moyen des états d'attachements qui en sont tenus (1).

1019. On qualifie d'*exécution par régie* celle qui a lieu au moyen d'agents préposés par l'administration, et opérant pour son compte; ce mode n'est employé qu'autant qu'il n'est pas possible de faire autrement. Quelquefois les ingénieurs eux-mêmes organisent les ouvriers et les transports; c'est ce qu'on appelle faire exécuter par *économie*. Une instruction du 11 juin 1813 trace les règles à suivre dans ce cas pour la passation des marchés de fournitures et de main-d'œuvre, ce qui a lieu par l'entremise des ingénieurs, sous l'autorité des préfets, ainsi que pour le payement des salaires qui se fait au moyen des rôles de journées tenus par les piqueurs, certifiés par les maires, et visés par les ingénieurs ordinaires.

1020. La fortune de l'État ne suffirait pas à la création des grands travaux d'utilité publique, si elle n'était quelquefois aidée par celle des départements, des communes ou des simples particuliers. Ces grands travaux, bien que conçus dans des vues d'utilité générale, ont cependant un intérêt tout particulier pour les localités qu'ils traversent; c'est là surtout que leurs bienfaits se font sentir plus immédiatement. On conçoit donc facilement que les départements et les communes consentent quelquefois à s'imposer des contributions extraordinaires pour obtenir la création d'une route ou d'un canal dont ils retireront plus tard d'immenses bénéfices. Les sommes destinées à cet usage sont votées

(1) On entend par *états d'attachements* ceux qui constatent le nombre d'ouvriers employés à un ouvrage, la nature et l'état d'avancement de cet ouvrage, le tout prouvé par des pièces *attachées* ensemble.

par les conseils généraux et municipaux, avec les formalités prescrites par les lois des 25 mars 1817, art. 46; 15 mai 1818, art. 39, 40, 41, 42; 10 mai 1838, art. 4. L'État, de son côté, intervient comme partie contractante pour fournir son contingent dans les fonds nécessaires à l'entreprise (1). (L. 16 sept. 1807, 33; 10 mai 1838, 4, n° 12 *.)

La coopération pécuniaire des départements, des communes et des particuliers aux travaux publics, serait souvent illusoire, si la loi ne permettait pas de la rendre obligatoire lorsque ces travaux ont pour eux un caractère de nécessité ou seulement d'utilité. Ainsi, lorsqu'il s'agit de construire des digues à la mer, ou contre des fleuves, rivières et torrents navigables ou non navigables, la dépense en doit être supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux; sauf le cas où le gouvernement croit utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics. Lorsque, par l'ouverture d'un canal de navigation, par le perfectionnement de la navigation d'une rivière, par l'ouverture d'une grande route, par la construction d'un pont, un ou plusieurs départements sont jugés devoir recueillir une amélioration à la valeur de leur territoire, ils sont susceptibles de contribuer aux dépenses des travaux, par voie de centimes additionnels, dans les proportions déterminées par des lois spéciales, mais sans que ces contributions puissent excéder la moitié de la dépense. (L. 16 sept. 1807, 28.)

S'il s'agit seulement de canaux de petite navigation ou de flottage, de routes d'un intérêt local, de ponts sur des routes ou chemins vicinaux, les dépar-

(1) Ce principe vient de recevoir une nouvelle application dans la loi du 11 juin 1842 sur la construction des grandes lignes de chemins de fer. V. n° 1110.



tements contribuent dans une proportion, les communes les plus intéressées d'une manière encore différente; le tout selon les degrés d'utilité respective. Le gouvernement ne fournit de fonds que lorsqu'il le juge convenable. C'est une loi spéciale qui détermine ces différentes contributions (1).

1021. Lorsque des travaux publics ou communaux ont procuré aux propriétés privées une notable augmentation de valeur, ces propriétés peuvent être chargées de payer une indemnité qui ne doit pas excéder la moitié des avantages qu'elles ont acquis. Les indemnités ne sont dues que lorsqu'il a été décidé par un règlement d'administration publique, rendu sur le rapport du ministre de l'intérieur, et après avoir entendu les parties intéressées, qu'il y a lieu à l'application du principe posé par la loi du 16 septembre 1807. Dans ce cas, il est nommé une commission de sept membres qui prononce sur l'indemnité, après un rapport d'experts, et par une décision motivée contre laquelle on peut se pourvoir devant le Conseil d'État (2). Lorsqu'un immeuble est exproprié en partie, la plus-value que les travaux peuvent procurer à la partie restante est compensée avec une portion de l'indemnité. (*V.* l. 3 mai 1840, 51 *, et n° 653.)

1022. Dans ces différents cas, il faut encore que l'État s'impose des sacrifices; mais il est des travaux susceptibles de produire des revenus annuels qui

(1) Loi du 16 sept. 1807, art. 29. La loi du 16 sept. 1807 parlait des contributions d'arrondissement. Il résulte de la discussion de la loi du 10 mai 1838 * que les arrondissements ne peuvent être frappés de contributions particulières, parce qu'ils ne constituent pas des personnes morales et se confondent avec les départements.

(2) Loi du 16 sept. 1807, art. 30, 31, 32, 42, 43, 44, 45 et 54. Ces dispositions du décret de 1807 ne sont pas tombées en désuétude, comme on pourrait le croire; elles ont au contraire de récentes applications. *Voir* notamment un arrêt du Conseil du 5 août 1831.

viennent indemniser le trésor de ses déboursés. Il est juste que les individus qui profitent d'un moyen de communication construit à grands frais, et qui retirent de cet usage un bénéfice réel, indemnisent le constructeur par une légère rétribution. De là l'obligation du *péage*, fondée, comme on le voit, sur les principes les plus rigoureux du droit. Le système des péages, appliqué d'abord d'une manière générale à tous les moyens de communication, a trouvé dans l'esprit de la population des répugnances nombreuses, qui l'ont fait abolir pour les routes et remplacer par des droits perçus sur les voitures publiques; mais il a continué à subsister sans inconvénient pour les ponts et les canaux. L'État, en créant un pont ou un canal, fait donc non-seulement une chose utile à la population, mais encore une spéculation qui peut être avantageuse pour le trésor, puisque le produit du péage peut devenir supérieur aux intérêts des capitaux employés(1).

Si l'État fait exécuter pour son propre compte, il est obligé à une mise de fonds considérable, à une surveillance minutieuse qui occupe ses agents déjà livrés à d'autres travaux, et il supporte ainsi des charges présentes et certaines en vue d'un bénéfice à venir et incertain. Il est un moyen pour lui de se mettre à l'abri de toutes les chances défavorables, c'est d'appeler l'intérêt privé à son aide, en concédant à des particuliers ou à des compagnies le droit de percevoir les péages à temps ou à perpétuité, sous la condition de faire, à leurs frais et suivant des plans fixés par avance, le pont ou le canal projetés. De cette manière, l'État peut employer ses fonds et ses agents à l'exécu-

(1) Loi du 14 flor. an x, 11. *V.* les différents budgets, et notamment celui des recettes pour 1838; 10, loi du 30 juill. 1837, art. 17, nº 3.

tion d'autres travaux ; les capitaux privés viennent en aide à ceux du trésor, et la France se trouve enrichie, sans qu'il lui en ait rien coûté, d'établissements de la plus haute importance pour son agriculture, son industrie et son commerce.

Le système des concessions a été appliqué chez nous pour la première fois au canal de Briare, qui a été concédé à perpétuité à MM. Guyon et Boutheroue, par lettres patentes de 1638, enregistrées en parlement le 15 avril 1639. L'Angleterre a profité de l'exemple que nous lui avions donné, et est allée beaucoup plus loin que nous dans cette voie ; plusieurs milliards qui ne sont point sortis des caisses de l'État l'ont couverte de routes, de ponts, de canaux, etc. Nous pouvons espérer que l'esprit d'association, qui se répand chez nous de jour en jour, dirigera les capitaux vers des spéculations de cette nature, et rendra bientôt possible l'exécution de chemins de fer semblables à ceux qui chez nos voisins rendent les communications si promptes et si faciles. (*V.* l. du 11 juin 1842 et n° 1110.)

1023. La concession des travaux publics se fait, par la voie des adjudications au rabais, aux compagnies ou aux individus qui offrent des garanties de solvabilité suffisantes. Si c'est une société anonyme qui se présente, elle est soumise à l'autorisation du gouvernement, dont nous avons parlé, n° 325. L'adjudication se fait avec les formes de la publicité et de la concurrence, que nous avons indiquées dans le chapitre précédent. Quant à la fixation du tarif, elle a lieu par une ordonnance royale d'après les renseignements fournis par l'enquête qui a dû précéder l'adoption du projet, et dans laquelle les parties intéressées ont pu faire entendre leurs observations; s'il

s'agit d'un canal, il faut nécessairement consulter les principaux négociants, marchands et mariniers. (L. du 30 floréal an x.)

1024. Les obligations que contractent les concessionnaires sont d'exécuter les travaux conformément aux devis, de les entretenir en bon état pendant tout le temps de leur concession, et de les remettre, également en bon état, à l'époque à laquelle la concession expire. La réception en est faite par les ingénieurs des ponts et chaussées, après des épreuves destinées à certifier leur bonne exécution. Les contestations entre l'administration et les concessionnaires sont décidées par le conseil de préfecture, sauf l'appel au Conseil d'État. (L. 28 pluviôse an viii, art. 4, n° 3 *.) Il faut observer que, par suite de ce contrat, les concessionnaires sont subrogés aux droits de l'État dans les poursuites en expropriation pour cause d'utilité publique, et dans la perception des péages, droits qui ne peuvent appartenir à de simples particuliers en leur propre nom. (L. du 3 mai 1841, 63 *.)

§ II. Travaux des bâtiments civils.

1025. Les travaux des bâtiments civils sont exécutés sur les plans dressés par des architectes, et approuvés par le *conseil des bâtiments civils*, au moyen de l'adjudication qui en est faite à des entrepreneurs.

Il n'existe pas, pour la construction des bâtiments civils, un corps organisé comme celui des ingénieurs des ponts et chaussées; mais des architectes choisis soit par le ministre, soit par les préfets, sont chargés des travaux ordinaires et extraordinaires, pour lesquels ils reçoivent un traitement annuel et une indemnité proportionnée à leur étendue; ils ont droit, dans cer-

tains cas, à des gratifications. (Règl. 18 oct. 1808, tit. 1 et 2.)

Le conseil des bâtiments civils est composé de quatre membres titulaires, dont l'un préside, et d'un secrétaire avec traitement; il y a, de plus, des conseillers honoraires, dont le nombre n'est pas limité, et quatre architectes rapporteurs. Ce conseil examine les projets, les plans, les devis, les détails de toutes les constructions et grosses réparations à faire sous la surveillance du ministre des travaux publics; il doit s'occuper des constructions sous le rapport des beaux-arts et des règles du goût, examiner tout ce qui est relatif à la solidité des constructions, à la qualité des matériaux, aux convenances des édifices, tant sous le rapport de leur destination que des lieux où il s'agit de les construire; se rendre compte des détails estimatifs, de leurs divers éléments, de la quantité des matériaux, de leur prix au lieu d'origine, des distances jusqu'au lieu de construction, de l'espèce et du prix des transports, des prix de façon et main-d'œuvre, etc. Il délibère sur les demandes, prétentions, réclamations des entrepreneurs et architectes, sur les questions de comptabilité, d'évaluation, et généralement sur tous les objets sur lesquels le ministre juge à propos de le consulter. (Arr. minist. 1er oct. 1812, 1, 7, 8, 13.)

1026. Aucune dépense pour les constructions, les distributions et les réparations des bâtiments civils, ne peut être faite avant que les plans, les devis, les détails estimatifs et les dessins aient été examinés par le *conseil des bâtiments civils* et revêtus de l'approbation du ministre des travaux publics. Il faut excepter : 1° les réparations dites locatives, qui ne changent rien aux distributions ni aux décorations tant intérieures qu'extérieures ; 2° les réparations urgentes dans le cas

de péril imminent, lorsqu'elles n'excèdent pas 150 fr., et à la charge d'en rendre compte dans le plus court délai au ministre, afin qu'il approuve la mesure prise, et qu'il pourvoie aux mesures ultérieures. (Circul. minist. de l'int., 13 vent. an VIII.)

Le préfet donne à l'architecte, pour le guider dans la rédaction des *projets* de construction, un *programme* raisonné des besoins de l'établissement projeté; il indique le nombre des individus qui doivent soit y être reçus à demeure, soit le fréquenter; le nombre approximatif des pièces à consacrer à des usages communs, leur destination; le nombre des pièces affectées à des logements particuliers, en distinguant le grade ou la qualité des personnes qui doivent les occuper. (*Id.*)

Les plans doivent être dressés sur une échelle suffisante pour qu'ils offrent, suivant l'importance des travaux, tous les développements nécessaires. Quand il s'agit de travaux excédant 15,000 francs, on doit faire, outre le plan général, ceux des divers étages, deux coupes transversales et les profils nécessaires pour indiquer les pentes du sol, les hauteurs du plancher, des combles, etc.; enfin, les élévations propres à faire connaître les diverses façades, ainsi que le style et le genre des décorations des édifices.

Les devis doivent présenter un tableau si exact et si détaillé des divers travaux dont se compose l'ensemble de l'édifice, que dans l'exécution il n'y ait plus qu'à les suivre sans jamais s'en écarter. (*Id.*, 22 oct. 1812.)

Lorsque les projets, plans et devis ont été approuvés par le ministre des travaux publics, il ne peut y être fait ni changement ni altération, lors de leur exécution, que sur la proposition transmise par le préfet dans le département duquel s'exécutent les travaux, et adoptée

par le ministre d'après l'avis du conseil des bâtiments civils. (Arr. 18 juin 1812, 2.) Il n'est accordé aux architectes aucun honoraire ni indemnité pour les dépenses qui excèdent les devis (1).

1027. Les travaux sont donnés en adjudication au rabais, sur soumission cachetée, exécutés par les entrepreneurs sous la surveillance et la responsabilité des architectes, vérifiés et reçus dans la même forme que les travaux des ponts et chaussées; des à-compte peuvent être payés aux entrepreneurs après un certificat du préfet qui atteste que la portion exécutée est conforme au projet. (*Id.*) Le cahier des charges énonce d'une manière précise les diverses époques auxquelles les travaux doivent être terminés, et les degrés d'avancement qui donneront lieu à des payements d'à-compte. (Circ. du 22 oct. 1812.) Les travaux publics relatifs aux monuments et aux grands édifices sont soumis en outre à des règlements particuliers (2).

§ III. Travaux militaires.

1028. *Les travaux militaires* sont exécutés sous la direction des *officiers du génie* et par les ordres du ministre de la guerre. Ces travaux concernent les constructions ou réparations des bâtiments, des fortifications, et de tous les établissements militaires quelconques. Les fonds alloués par le budget pour cette dépense sont répartis, par le ministre de la guerre, entre les différentes places, postes militaires ou garnisons, selon leurs classes et leurs besoins. (L. 8 juin 1791, t. 6, art. 2.)

(1) Loi du 22 juin 1833, art. 20. Cet article, quoiqu'il se trouve dans une loi spéciale, nous paraît avoir une application générale.

(2) *V.* règlement du 18 oct. 1808; et spécialement pour les grands travaux de Paris, décret du 26 sept. 1810, ordonn. du 28 févr. 1817, arrêté minist. du même jour.

1029. La construction des bâtiments militaires est autorisée par le ministre de la guerre. Quant aux réparations, celles dites locatives ou de menu entretien sont effectuées immédiatement, par les ordres des chefs du génie, sur les fonds alloués chaque année; celles qui ont pour objet les convenances du service ne peuvent être exécutées qu'après avoir été soumises par le chef du génie au directeur de cette arme, et approuvées par le ministre; enfin, les réparations urgentes, lorsque leur nécessité a été reconnue, sont exécutées par les soins du chef du génie. Le procès-verbal et l'état estimatif sont envoyés ensuite au ministre de la guerre, afin d'avoir son approbation pour régulariser la dépense. (Régl. 17 août 1824, 113, 141.)

1030. Lorsque les dégradations des bâtiments militaires proviennent du fait des occupants, elles sont constatées par un officier du génie, et mises à la charge de ceux qui les ont occasionnées. Ainsi un corps militaire doit payer les réparations qu'il a rendues nécessaires dans la caserne qu'il vient de quitter; ce payement a lieu moyennant une retenue sur la solde, qui ne peut en excéder le cinquième; le corps a six mois pour se pourvoir devant le ministre de la guerre contre cette retenue, quand il la croit mal fondée. (*Id.*, 115 à 123.)

1031. Les projets de travaux à exécuter aux fortifications et aux bâtiments militaires des places de guerre et des villes de casernement pendant une année, sont adressés au ministre de la guerre avant le 15 décembre de l'année précédente. Lorsque les plans sont arrêtés, on pourvoit à leur exécution par une entreprise générale qui comprend tous les ouvrages dépendants du service du génie pour la même place (1). Si l'on ne

(1) Instr. min. du 22 sept. 1826, art. 1, 2, 11, 12, 49, 51, 52, 53 et 54.

trouve point d'entrepreneur, ou si les travaux ne sont pas de nature à être exécutés à l'entreprise, on les met *en régie* sous la direction d'un gérant salarié qui est désigné par le directeur des fortifications et nommé par le ministre de la guerre; ce gérant doit faire tous ses efforts pour remplacer l'entrepreneur général par des entrepreneurs particuliers, les uns pour les mouvements de terres, les autres pour la maçonnerie, etc. Enfin, dans d'autres circonstances, on fait exécuter les ouvrages *par économie*, c'est-à-dire par des ouvriers payés à la journée, et surveillés par des gardes du génie ou d'autres piqueurs nommés par l'officier en chef. (Devis du génie, 10.)

1032. Les entreprises de travaux militaires sont adjugées au rabais, après que des affiches ont été apposées, et que chacun a pu consulter les plans et devis (1). La durée ordinaire du marché est de six années, avec la faculté réciproque de résiliation au premier ternaire. L'adjudicataire, qui peut être un étranger légalement domicilié en France, doit fournir une caution qui est obligée entre autres choses à faire achever les travaux commencés, et à faire exécuter suivant le marché tous ceux ordonnés pendant sa durée, en cas d'impuissance de l'entrepreneur; excepté toutefois dans le cas de mort de celui-ci, parce qu'alors il y a résiliation du contrat. (L. 8 juillet 1791, 9; devis, 10, 11, 12.)

1033. Les entrepreneurs et tous leurs employés sont placés sous les ordres des officiers et des gardes du génie; en cas de discussion entre eux, ils sont tenus, avant de se pourvoir devant les tribunaux, d'en référer au chef du génie, qui les concilie s'il est possible. Quant aux

(1) *V.* loi du 8 juill. 1791, t. VI, art. 3 et suiv.; circul. du 26 nov. 1818; règlement du 15 nov. 1822; devis-modèle des travaux du génie.

difficultés qui peuvent survenir sur l'exécution des articles du devis, et à tous les cas litigieux qui peuvent exister entre le chef du génie et l'entrepreneur à l'occasion de l'entreprise ou de l'exécution des travaux, c'est le directeur des fortifications qui prononce, sauf le recours au ministre de la guerre et ensuite au Conseil d'État (1). (*V.* n° 1006.)

1034. L'entrepreneur ne doit exécuter de travaux que sur un ordre écrit du chef du génie; il doit se conformer au devis; en cas de changements de nature à lui préjudicier ordonnés par l'autorité, il a droit à une indemnité qui est réglée par le directeur des fortifications, et approuvée par le ministre. S'il y a lieu d'exécuter des travaux non prévus, les prix sont réglés de concert avec l'entrepreneur; et, dans le cas où celui-ci n'accepte pas les offres qui lui sont faites, les travaux sont exécutés *par économie*. En cas de suspension des travaux pour causes imprévues, telles que la guerre ou la mise en état de siége, l'entrepreneur a le droit de demander la résiliation de son marché, et des indemnités pour la perte des effets et matériaux qu'il se trouverait avoir en approvisionnement d'après les ordres donnés. (Devis du génie, 40, 47.)

1035. Les ouvrages sont reçus par les officiers du génie, et la garantie de l'entrepreneur dure un an à compter de la date de l'arrêté définitif du compte général des ouvrages; cette garantie ne comprend pas les avaries qui proviendraient de force majeure ou de la nature du terrain, à moins qu'il ne soit prouvé que l'entrepreneur s'est écarté des ordres qui lui avaient été donnés. Les payements ont lieu au fur et à mesure de l'avancement des ouvrages et de la remise des fonds

(1) Loi du 8 juill. 1791, art. 11 et suiv.; devis, art. 21; décret du 11 juin 1806, art. 4, § 2.

chez le payeur, jusqu'à concurrence des trois quarts des travaux entrepris; le dernier payement n'est exigible que trois mois après la confection du toisé général (1).

1036. Lorsque les travaux des fortifications, ou tous autres objets de service militaire, exigent l'interruption momentanée des communications publiques, ou toute autre disposition non usitée qui intéresse les habitants, les agents militaires ne peuvent les ordonner qu'après avoir prévenu le maire, et pris avec lui les mesures convenables pour que le service public n'en reçoive aucun dommage. (L. 8 juillet 1791, 27.)

§ IV. Travaux de la marine.

1037. Les *travaux de la marine* sont exécutés par les ordres du ministre de la marine et des colonies, qui répartit entre eux les fonds alloués par le budget. On comprend sous la dénomination de *travaux maritimes* tous les ouvrages relatifs à la sûreté, à la facilité, à la protection de la navigation, soit à la mer, soit dans l'intérieur des ports et havres du royaume; le creusement des ports, ainsi que la construction et l'entretien des bâtiments destinés aux bureaux, magasins, etc. Cependant les travaux de cette nature rangés dans les attributions du ministère de la marine sont seulement ceux des ports et rades de Brest, Lorient, Rochefort et Toulon, de la rade de Cherbourg et du port de Boulogne; les autres rentrent, comme nous l'avons déjà dit, dans les attributions des ponts et chaussées (2).

1038. Tous les ouvrages sont exécutés, sous les

(1) Loi du 8 juillet 1791, art. 14 et 15; devis, art. 48 et 57. *V.* pour les travaux dirigés par l'artillerie, instr. du 6 janv. 1821.

(2) *V.* arrêtés des 17 vent. an VIII, art. 1, et 2 prair. an X, art. 1, 2 et 3; ord. du 21 mai 1814.

ordres du préfet maritime, par le directeur des travaux hydrauliques et des bâtiments civils, qui a sous ses ordres des ingénieurs et des conducteurs. Les réparations considérables et les constructions nouvelles ne peuvent être entreprises qu'après que les plans et les devis ont été approuvés par le ministre de la marine; mais les travaux d'entretien ordinaire et les autres ouvrages sont exécutés d'après les décisions du préfet maritime (1). Ceux qui ont pour objet la défense de la navigation doivent, excepté dans les cas urgents, être communiqués au ministre de la guerre pour avoir l'avis du comité des fortifications. Les travaux sont exécutés par adjudication publique au rabais (2).

1039. Un directeur des constructions navales est chargé des constructions, refontes et radoubs, et de l'entretien des bâtiments flottants, ainsi que de tous les travaux à exécuter dans les chantiers de construction; il est chargé également de tous les ateliers. On pourvoit à ces différents services à l'aide des marchés de fournitures, dont nous avons parlé ci-dessus.

CHAPITRE XVII.

EXÉCUTION DES TRAVAUX DES PONTS ET CHAUSSÉES.

—

SOMMAIRE.

(1) *V.* loi du 2 brum. an IV, art. 24 et 25; ordonn. du 27 décembre 1828, art. 48 et 49.

(2) Loi du 2 brum. an IV, art. 30; arrêtés des 9 fructid. an VI, 17 ventôse an VIII, art. 12. *V.* ord. du 21 oct. 1827.

1040. Il nous reste à voir quelles sont, dans l'exécution des travaux, les obligations des entrepreneurs et les droits de l'administration, représentée par les ingénieurs des ponts et chaussées. Un règlement annexé à la circulaire du 25 août 1833 détermine ce qui est relatif à cette matière ; les règles qu'il établit sont d'autant plus importantes à connaître, qu'elles font loi pour les adjudicataires, comme si elles avaient été insérées dans le cahier des charges, et qu'elles apportent au droit commun de graves dérogations; elles sont relatives principalement à l'exécution des conventions passées à prix d'argent avec des entrepreneurs pour la confection des travaux d'utilité publique,

mais elles s'appliquent aussi aux autres marchés avec les modifications que la nature des choses rend nécessaires.

Le contrat d'entreprise des travaux publics est un contrat de louage d'ouvrage dont les effets généraux sont réglés par le chapitre 3, titre 8, livre 3 du Code civil, sauf les modifications que l'administration y introduit, et qui, étant acceptées par l'entrepreneur, font la loi des parties. Nous allons faire connaître avec détail les règles qui sont appliquées dans les entreprises les plus importantes, celles confiées à l'administration des ponts et chaussées.

1041. L'administration n'ayant traité avec l'entrepreneur que parce qu'il a prouvé sa capacité, la garantie résultant des certificats qu'il a présentés deviendrait illusoire, s'il pouvait céder tout ou partie de son entreprise; il est donc obligé de faire exécuter *par lui-même;* la violation de cette obligation donnerait lieu à la résiliation du marché, et à une nouvelle adjudication qui serait faite à sa folle enchère. (Régl. du 25 août 1833, 4.) Il doit en conséquence, à l'époque fixée par l'acte, placer sur les lieux et y entretenir constamment un nombre d'ouvriers suffisant pour exécuter tous les ouvrages conformément aux plans, tracés, etc., ainsi qu'aux instructions et aux ordres de service qui lui sont donnés par les ingénieurs ou leurs préposés. (*Id.*, 6, 20.) Il doit choisir pour commis, maitres et chefs d'atelier, des gens probes et intelligents, capables de le remplacer au besoin dans la conduite et le métrage des travaux. (*Id.*, 18.)

Pendant la durée entière de l'entreprise, il ne peut s'éloigner du lieu des travaux que pour affaires relatives à son marché, et qu'après en avoir obtenu l'autorisation; il choisit alors et fait agréer un représentant

capable de le remplacer, auquel il donne les pouvoirs suffisants pour que le travail ne souffre pas de son absence. (*Id.*, 5.) Sa présence habituelle sur le lieu des travaux le met en position d'exercer, dans l'étendue de son entreprise, une surveillance active sur les propriétaires riverains des routes, canaux et autres propriétés publiques, qui ne se permettent que trop souvent de détériorer les bornes, talus, fossés et plantations. Mais, comme il n'a aucun caractère légal, il doit se contenter d'avertir les ingénieurs de toutes les usurpations et contraventions qui viennent à sa connaissance. (*Id.*, 28.)

Quoique le choix des agents appartienne à l'entrepreneur, et qu'il soit responsable de leurs actes, l'ingénieur conserve cependant sur eux une haute surveillance; il peut demander que la liste nominative lui en soit remise aux époques qu'il détermine, et, dans ses visites sur les lieux, il a le droit d'exiger le changement ou le renvoi des ouvriers ou des autres agents, pour cause d'insubordination, d'incapacité, ou de défaut de probité. (*Id.*, 19, 20, 27, 28, 29.)

1042. Les travaux doivent être exécutés conformément aux devis; cependant l'administration se réserve le droit de les modifier dans plusieurs circonstances, sans que l'entrepreneur puisse le faire dans aucune. Ainsi, en homologuant l'adjudication, l'administration supérieure peut apporter au projet ou au devis les changements qu'elle juge convenables, et l'adjudicataire est obligé de s'y soumettre, à moins qu'il n'en résulte, sur le prix total, une différence excédant un sixième en plus ou en moins. On conçoit en effet que dans l'un et l'autre cas il pourrait y avoir préjudice pour l'entrepreneur, soit parce que la somme qu'il destinait aux travaux deviendrait insuffisante, soit, au contraire,

parce qu'il ne trouverait plus l'emploi d'une partie de ses fonds. Dans le cas où les changements sont exécutés, il lui est fait état de la valeur en plus ou en moins, au prorata du prix d'adjudication, sans qu'il puisse, en cas de réduction, réclamer aucune indemnité à raison des bénéfices qu'il aurait pu faire. (*Id.*, 3.)

L'administration s'est aussi réservé le droit de faire, pendant le cours du travail, les changements qui seraient indiqués par des motifs de convenance, d'utilité ou d'économie; ils doivent être ordonnés *par écrit*, sous la responsabilité de l'ingénieur; il en est fait compte à l'entrepreneur, d'après les règles que nous venons d'exposer. (*Id.*, 7.)

Il arrive aussi quelquefois que des travaux non prévus par le devis sont jugés nécessaires au moment de l'exécution; dans ce cas, les prix sont réglés d'après ceux de l'adjudication, par assimilation aux ouvrages les plus analogues; si l'assimilation est impossible, ils sont fixés par une estimation contradictoire, en prenant pour terme de comparaison les prix courants du pays. Si ces travanx ont de l'importance, il en est fait un avant-métré que l'entrepreneur accepte, tant pour les prix proposés que pour l'indication des ouvrages, par une soumission particulière, présentée ensuite à l'approbation de l'administration. Si l'entrepreneur n'accepte pas les nouveaux travaux, ce qu'il a le droit de faire quand ils excèdent le sixième du prix total, il en est fait une adjudication particulière. (*Id.*, 22.)

1043. L'entrepreneur, au moyen des prix fixés et approuvés, opère l'achat, la fourniture, *le transport à pied-d'œuvre* (1), la façon, la pose et l'emploi de tous

(1) On appelle *transport à pied-d'œuvre* le transport des matériaux sur le lieu du travail, *au pied de l'œuvre*.

les matériaux. Il paye les salaires et les peines des ouvriers, des commis et des autres agents qu'il a employés, et supporte toutes les dépenses de magasins, d'équipages, de voitures, d'ustensiles de toute nature, sans pouvoir rien réclamer sous prétexte d'erreur ou d'omission, si ce n'est pour erreur de métré ou de dimension, ni pour pertes, avaries, dommages, etc., excepté quand ils proviennent de force majeure légalement constatée dans le délai de dix jours : il peut alors obtenir une indemnité, si sa demande a été approuvée par l'administration. (*Id.*, 10, 11, 26.)

1044. Les matériaux doivent être pris dans les lieux indiqués aux devis : ce sont, autant que possible, des carrières ou sablières appartenant à l'État ; mais lorsqu'il n'en existe point dans le voisinage des lieux où se font les travaux, les ingénieurs ont le droit, comme nous le verrons plus bas, d'indiquer des terrains d'où l'on peut extraire des pierres ou du sable, sous la seule condition d'une indemnité qui est fixée entre le propriétaire et l'entrepreneur, de gré à gré ou à dire d'experts. Cette indemnité est à la charge de l'entrepreneur, ainsi que toutes celles qui peuvent être dues aux propriétaires voisins pour l'établissement, sur leurs terres, de chantiers, chemins de service, et en général à l'occasion de toutes les servitudes qui peuvent résulter du voisinage de l'atelier. L'entrepreneur ne peut recevoir le payement complet de ce qui lui est dû, qu'autant qu'il justifie, par des quittances en forme, qu'il a payé les indemnités mises à sa charge (1).

Telles sont les règles prescrites lorsque l'extraction des matériaux a lieu dans les endroits déterminés par

(1) Règlement du 25 août 1833, art. 9. *V.* aussi, pour le cas où le devis prescrit d'extraire les matériaux dans les bois soumis au régime forestier, les art. 145 du Code forestier, 172, 173 et 175 de l'ord. du 1er août 1827.

les devis; quand il y a nécessité d'en extraire ailleurs, les ingénieurs établissent les nouveaux prix d'extraction et de transport d'après les éléments de l'adjudication. Ces changements sont notifiés à l'entrepreneur, qui, lorsqu'il n'accepte pas, doit déduire ses raisons dans le délai de dix jours; il est alors statué par l'administration, qui peut considérer l'extraction des matériaux comme ne faisant plus partie de l'entreprise, et en faire un marché séparé. Lorsque l'entrepreneur découvre des carrières plus rapprochées que celles qui lui avaient été indiquées au devis, et offrant des matériaux d'une qualité au moins égale, il peut obtenir l'autorisation de les exploiter, sans subir aucune réduction sur les prix de l'adjudication. (*Id.*, 9.)

Le droit d'extraire des pierres ou du sable des terrains appartenant à de simples particuliers, est une servitude d'utilité publique qui doit être restreinte dans de justes limites, et qui doit cesser quand les motifs qui l'ont fait établir n'existent plus. Ainsi, aux termes de l'arrêt du Conseil du 7 septembre 1755, on ne peut l'exercer dans les terrains clos, et il est défendu aux entrepreneurs de livrer au commerce les matériaux qu'ils ont fait extraire en vertu de ce droit tout exceptionnel. (*Id.*, 9; *v.* n° 1132 et suiv.)

C'est le conseil de préfecture qui connaît des demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics, et des réclamations à raison de torts et de dommages procédant soit du fait de l'administration, soit du fait personnel des entrepreneurs. (L. 28 pluv. an VIII, 4, § 2, 3; l. 16 sept. 1807, 57; n° 1143 et suiv.)

1045. L'administration peut, par des motifs d'éco-

nomie ou de célérité, ordonner l'emploi de matières neuves ou de démolition appartenant à l'État; l'entrepreneur est alors obligé de se contenter des frais de main-d'œuvre et d'emploi, sans pouvoir répéter de dommages-intérêts pour manque de gain sur les fournitures supprimées. Cependant, lorsque les matériaux proviennent de démolitions qui n'ont pas été prévues dans le devis, il lui est tenu compte des frais qu'elles nécessitent, d'après les règles prescrites pour l'évaluation des travaux imprévus. (Règl. 25 août 1833, 16 et 17.)

1046. Les matériaux fournis par l'entrepreneur doivent être de la meilleure qualité, avoir les dimensions requises par le devis, être travaillés et placés conformément aux règles de l'art. Il peut être fait cependant, avec l'autorisation écrite de l'ingénieur, des changements aux dimensions prescrites, mais sans que l'entrepreneur puisse exiger d'augmentation de prix en cas d'excédant, et à la charge de subir une diminution en cas de réduction. (*Id.*, 12 et 14.)

1047. La résiliation du contrat peut avoir lieu dans trois cas de la part de l'administration, et dans deux cas de la part de l'adjudicataire.

L'administration, usant du droit établi d'une manière générale par l'article 1794 du Code civil, peut, quand elle le veut, résilier le marché en ordonnant la cessation absolue ou la suspension indéfinie des travaux. L'adjudicataire n'a que le droit de se faire payer pour les ouvrages exécutés, sans pouvoir réclamer une indemnité pour les bénéfices qu'il aurait pu faire; ce qui est une dérogation aux principes du droit commun. (*Id.*, 36 et 40; C. civ. 1794.)

1048. Lorsqu'un ouvrage languit faute de matériaux, d'ouvriers, ou par toute autre cause, de manière

à faire craindre qu'il ne soit pas achevé aux époques déterminées, ou que les fonds crédités ne puissent pas être consommés dans l'année, le préfet, par un arrêté notifié à l'entrepreneur, ordonne l'établissement d'une *régie* à ses frais, si à une époque fixée il n'a pas satisfait aux dispositions qui lui sont prescrites. (*V.* n° 1019.) A l'expiration du délai, si l'entrepreneur n'a pas satisfait à ces dispositions, la régie est organisée immédiatement et sans autre formalité ; il en est rendu compte au directeur général qui, selon les circonstances de l'affaire, peut ordonner la continuation de la régie aux frais de l'entrepreneur, ou prononcer la résiliation du marché et ordonner une nouvelle adjudication à sa *folle enchère* (1).

1049. Si pendant le cours des travaux une diminution notable a lieu sur le prix des matériaux ou de la main-d'œuvre, l'administration peut proposer à l'entrepreneur des réductions de prix, et prononcer la résiliation dans le cas où il ne les accepte pas. Mais il y a ici réciprocité pour l'entrepreneur, qui peut, dans le cas d'augmentation notable, obtenir la résiliation de son marché.

1050. Enfin, comme nous l'avons déjà dit, dans le cas où, pendant le cours de l'entreprise, il est ordonné d'augmenter ou de diminuer la masse des travaux, si la différence résultant de ce changement excède un sixième du montant de l'entreprise, l'entrepreneur peut faire prononcer la résiliation de son marché. En cas de diminution, même n'excédant pas un sixième, il aurait le droit d'exiger une indemnité s'il avait été autorisé à

(1) L'adjudication sur *folle enchère* produit ce résultat, que s'il y a une augmentation de charges, elle est pour l'entrepreneur, qui, dans le cas contraire, ne peut profiter du bénéfice qu'amènerait la réduction. Il en est de même si l'établissement de la régie produit une augmentation ou une diminution dans la dépense. Règlem. du 25 août 1833, art. 21.

faire des approvisionnements de matériaux qui resteraient sans emploi. (Règl. 25 août 1833, 39.)

1051. Lorsque la résiliation est prononcée par l'administration qui suspend les travaux, l'entrepreneur peut demander que les outils et ustensiles indispensables à l'entreprise soient acquis par l'État de gré à gré ou à dire d'experts, que les matériaux approvisionnés et déposés sur le lieu des travaux soient également acquis au prix de l'adjudication. Ceux qui ne sont pas déposés sur le lieu des travaux restent au compte de l'entrepreneur, auquel il peut être alloué, tant pour cet objet que pour toute autre réclamation, une indemnité qui ne doit pas excéder le montant des dépenses restant à faire. Il est évident que dans ce cas l'entrepreneur pourra vendre les matériaux qui lui restent, lors même qu'ils proviendraient d'une carrière ouverte sur le terrain d'un tiers, en vertu de l'arrêt du Conseil du 7 septembre 1755. (*Id.* 40.)

Lorsqu'il y a lieu à une adjudication en continuation d'ouvrage, c'est avec le nouvel entrepreneur que doit être fait le traité. Cet entrepreneur est tenu d'accepter les matériaux, si l'ancien l'exige, au prix de la nouvelle adjudication, et sur un état dressé contradictoirement avec lui ; les outils et ustensiles sont payés de gré à gré ou à dire d'experts. (*Id.*, 8.)

1052. La mort de l'entrepreneur est aussi un cas de résiliation ; comme il n'est pas prévu dans le règlement, il est régi par le droit commun, qui porte que le propriétaire (ici l'administration) est tenu de payer en proportion du prix porté par la convention, à la succession de l'entrepreneur, la valeur des ouvrages faits et celle des matériaux préparés, mais lors seulement que ces travaux et ces matériaux peuvent lui être utiles. (C. civ. 1795-1796.) Nous pensons qu'on peut

ajouter aux dispositions du Code celles relatives à l'acquisition des outils et ustensiles. (Règl., 8, 40.)

1053. Les ingénieurs sont responsables de la bonne confection des travaux qu'ils dirigent (inst. 13 août 1810, art. 10); ils doivent donc avoir un droit d'intervention efficace dans tout ce qui s'y rapporte. C'est ainsi que l'ingénieur en chef a le droit de faire, sous l'approbation du préfet, tous les règlements qu'il juge nécessaires pour le bon ordre des travaux et pour l'exécution des clauses du devis, pourvu qu'il n'aggrave pas, par ces règlements, les charges de l'entrepreneur. (Règl. 25 août 1833, 29.)

1054. L'ingénieur ordinaire chargé de la surveillance des travaux doit intervenir pour faire l'examen des matériaux, qui ne peuvent être employés qu'autant qu'ils ont été reçus par lui; il doit, en cas de mauvaise qualité ou de malfaçon, les refuser et ordonner leur remplacement aux frais de l'entrepreneur; si celui-ci conteste, l'ingénieur dresse un procès-verbal qu'il communique à l'entrepreneur, et sur lequel il consigne ses observations. La difficulté est résolue ensuite par le conseil de préfecture. (*Id.*, 12.)

1055. La surveillance de l'ingénieur doit porter sur les travaux pendant qu'ils sont en cours d'exécution, car il est plus facile de reconnaître alors ce qu'ils peuvent avoir de vicieux. Lorsqu'ils sont terminés, il en fait une réception provisoire; la réception définitive n'a lieu qu'après l'expiration du délai de garantie. Ces deux opérations ne peuvent se faire qu'en présence de l'entrepreneur, ou lui dûment appelé par écrit. Lorsque l'ingénieur présume qu'il existe des vices d'exécution, il a le droit d'ordonner la démolition et la reconstruction des ouvrages prétendus vicieux; les dépenses résultant de cette vérification sont à la charge

de l'adjudicataire, lorsque les vices de construction ont été constatés et reconnus; sinon elles sont supportées par l'administration. S'il y a contestation, il est procédé comme dans le cas où la question s'élève sur la réception des matériaux. (*Id.*, 13.)

Les difficultés qui naissent au sujet de l'application des prix ou des métrages sont décidées par l'ingénieur en chef. Les métrages généraux et partiels, les états de dépense, les états de situation et les procès-verbaux de réception sont communiqués à l'entrepreneur et acceptés par lui; en cas de refus, il déduit par écrit ses motifs dans les dix jours qui suivent la présentation des pièces, présentation dont il est encore dressé un procès-verbal; après l'expiration du délai de dix jours sans réclamations écrites, les pièces sont considérées comme acceptées. (*Id.*, 30 à 38; Cons. d'État, 15 mars 1838.)

Toutes les difficultés qui s'élèvent entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens et l'exécution des clauses de leur marché, sont portées devant le conseil de préfecture qui statue, sauf recours au Conseil d'Etat. Telle est la disposition formelle du § 2 de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII (1).

1056. Le délai de la garantie court du jour de la réception provisoire; il varie suivant la nature des ouvrages. Il est de trois mois pour les travaux d'entretien; de six mois pour les terrassements et les chaussées d'empierrement; d'un ou de deux ans pour les ouvrages d'art, selon les stipulations du devis. Pendant ce temps, les entrepreneurs sont responsables de leurs ouvrages, et sont obligés de les entretenir. (Règl. 35.)

(1) *V.* cette loi à l'Appendice, et les explications qui en sont données dans la troisième partie qui traite du contentieux.

Un arrêt du Conseil du 14 janvier 1818 a même décidé que cette obligation s'étendait aux dégradations arrivées par force majeure. L'art. 26 du nouveau règlement, après avoir dit qu'on n'alloue à l'entrepreneur aucune indemnité, à raison des pertes, avaries ou dommages occasionnés par sa négligence, son imprévoyance ou ses fausses manœuvres, excepte les cas de force majeure qui ont été signalés par l'entrepreneur dans le délai de dix jours; mais il faut observer que l'article ajoute sur-le-champ : *Néanmoins il ne pourra être rien alloué qu'avec l'approbation de l'administration.* Il en résulte que cette indemnité est toute d'équité, qu'elle est laissée uniquement à l'appréciation de l'administration, et qu'on ne peut, quand elle la refuse, la réclamer par la voie contentieuse. C'est aussi ce qui avait été jugé par un arrêt du Conseil, le 24 mars 1824.

1057. En droit strict, on ne fait de payement aux entrepreneurs qu'autant que l'ouvrage qu'ils ont entrepris est terminé. La rigueur de ce principe a été adoucie en faveur des entrepreneurs de travaux publics, qui seraient exposés, si on leur en faisait l'application, à des avances de fonds très-considérables. Il est donc permis de leur faire des payements partiels. Ces payements peuvent avoir lieu à compte sur le prix des matériaux ou sur les travaux déjà exécutés; les payements à compte sur le prix des matériaux peuvent s'élever jusqu'aux quatre cinquièmes de leur valeur. L'entrepreneur qui a reçu un à-compte pour les matériaux déposés sur l'atelier ne peut plus les détourner pour un autre service, sans une autorisation par écrit. (Régl. 25 août 1833, 15.)

Il peut aussi être fait des payements d'à-compte pour les ouvrages faits, en vertu des mandats des préfets,

expédiés sur les certificats des ingénieurs en chef, d'après les états fournis par les ingénieurs ordinaires. Ces payements ne peuvent excéder les $\frac{9}{10}$ de la dépense totale, déduction faite des avances qui ont pu avoir lieu sur les matériaux. Le dernier dixième est conservé jusqu'après la réception définitive pour servir à la garantie des travaux. Si l'on juge, lors de la rédaction du cahier des charges, que ce dixième excèdera la proportion nécessaire pour la garantie de l'entreprise, il peut être stipulé au devis que la retenue cessera de croître quand elle aura atteint un maximum déterminé. (*Id.*, 34, 37.)

Les payements ne pouvant être faits qu'au fur et à mesure des fonds disponibles, on a dû prévoir les conséquences des retards qu'ils pourraient éprouver. L'on a établi à cet égard une distinction très-juste : tant qu'il ne s'agit que du payement d'à-compte, l'entrepreneur n'a droit à aucune indemnité; il n'y a pas encore en effet dette exigible; mais lorsque le délai de la garantie est écoulé, la dette devenant exigible doit produire des intérêts à dater de cette époque. (*Id.*, 34.)

Les payements ont lieu au moyen de mandats délivrés par les préfets, sur des certificats signés par les ingénieurs ordinaires, et visés par les ingénieurs en chef. Des circulaires tracent, pour toute cette comptabilité, des règles sévères et minutieuses dont le détail serait fastidieux et sans profit (1). Les mandats sont acquittés par le payeur du département. Ici vient se placer une exception fort importante aux règles du droit commun.

(1) *V.* instr. du 26 flor. an IV; circul. du 16 pluv. an XI et du 13 septembre 1811.

1058. Tout créancier peut former des saisies entre les mains des débiteurs de son débiteur (1); il acquiert par là un droit sur la somme due, qui ne peut plus être payée à son préjudice. Les créanciers d'un entrepreneur sont, à cet égard, dans un cas exceptionnel; tant que les travaux ne sont pas reçus définitivement, ils ne peuvent faire entre les mains du payeur aucune saisie valable (2). Les à-compte qui peuvent être payés à l'entrepreneur sont en effet destinés à lui faciliter l'exécution de ses obligations; s'ils pouvaient être touchés par d'autres que par lui, l'exécution des travaux pourrait en souffrir; l'intérêt public exige donc qu'ils ne puissent pas être détournés de leur destination. Mais ce ne serait pas les détourner de leur destination que de les employer à payer le salaire des ouvriers et le prix des matériaux; aussi ces créances, et toutes celles qui seraient motivées sur la construction des ouvrages, sont-elles exceptées de la prohibition, et peuvent-elles donner lieu à des saisies valables. (L. 26 pluv. an II, 3.)

Lorsque des travaux sont définitivement acceptés après le délai de la garantie, les raisons qui avaient fait suspendre l'exercice des droits des créanciers n'existant plus, ceux-ci peuvent former des oppositions; mais ils ne sont payés qu'après tous les créanciers dont le titre est puisé dans les travaux ou dans les fournitures qui ont profité à l'entreprise. Il était juste en effet d'accorder à ces derniers un droit de préfé-

(1) *Voir* art. 557 Cod. proc. civ., et le décret du 18 août 1807, relatif aux formes à suivre pour les saisies-arrêts qui sont faites entre les mains des receveurs et administrateurs de caisses ou de deniers publics.

(2) Loi du 26 pluv. an II, art. 1 et 2. Ce que nous disons ici de l'argent doit être dit, à bien plus forte raison, des matériaux destinés aux travaux, qui, par suite de cette destination, sont considérés comme faisant déjà partie du domaine public, et par conséquent sont insaisissables. Arrêt de cass. du 5 sept. 1810.

rence sur les fonds dus pour les travaux auxquels ils ont coopéré (1).

CHAPITRE XVIII.

DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE.

SOMMAIRE.

1059. *Bases de la comptabilité.*
1060. *Des budgets.*
1061. *Vote annuel de l'impôt. — Douzièmes provisoires.*
1062. *Des crédits et des exercices.*
1063. *Formation des différents budgets. — Spécialisation des dépenses.*
1064. *Répartition et sous-répartition des dépenses entre les différents services.*
1065. *Des crédits supplémentaires et des crédits extraordinaires.*
1066. *Régularisation des crédits supplémentaires et des crédits extraordinaires.*
1067. *Pour quels services peuvent être ouverts les crédits supplémentaires et extraordinaires.*
1068. *Centralisation des recettes au trésor.*
1069. *Mode d'effectuer les dépenses.*
1070. *Des ordonnateurs.*
1071. *Ordonnances de payement et ordonnances de délégation.*
1072. *Devoirs du payeur.*
1073. *Clôture des exercices.*
1074. *Annulation des crédits et payement de l'arriéré.*
1075. *Déchéance des créanciers de l'arriéré.*
1076. *Du contrôle des récépissés.*
1077. *Loi des comptes des exercices clos.*
1078. *État de situation des exercices ouverts.*
1079. *Contrôle de la Cour des comptes.*

(1) Loi du 26 pluv. an II, art. 4. Les dispositions du décret du 26 pluv. an II sont générales, et s'appliquent aux créanciers de tous les entrepreneurs de travaux pour le compte de l'Etat.

1059. Il n'existait avant 1789 qu'un système confus et incomplet de comptabilité. Les événements de la révolution et de l'empire empêchèrent de réaliser les perfectionnements que demandait cette partie d'administration publique. Ce ne fut que dans les premières années de la restauration que l'on put créer un système général tellement conçu, que depuis le moment où l'impôt voté par les Chambres est perçu pour le compte du trésor, jusqu'à celui où il est payé aux créanciers de l'État en acquit des dépenses votées également par les Chambres, il est possible de suivre jusqu'au dernier écu des mains du percepteur dans celles du créancier, et de s'assurer par des pièces authentiques de la légalité de tous les payements. Les règles de la comptabilité, posées par des lois et des ordonnances nombreuses, ont été réunies dans une ordonnance en date du 31 mai 1838, dont nous donnons le texte à l'Appendice à cause de son importance.

1060. Le point de départ de la comptabilité est dans les *budgets*. Cette qualification donnée aux états de dépenses et de recettes vient du vieux mot *bouget*, qui signifie *sac*, *sacoche*. Le *budget* de l'État se compose de deux lois, qui sont votées chaque année par les Chambres, et qui contiennent : la première, l'évaluation de toutes les dépenses de l'année qui suivra ; la seconde, la détermination et le taux des différents impôts dont la perception sera autorisée pendant le cours de cette même année. La perception d'impôts qui ne seraient point compris dans le budget des recettes donnerait lieu, contre les autorités qui l'ordonneraient et contre les employés qui l'opéreraient, à des poursuites en concussion qui pourraient être exercées contre eux sans qu'il fût besoin d'obtenir une autorisation préalable. (Ord. du 3 mai 1838, 2, 11, *.)

Si des recettes extraordinaires, provenant par exemple de la vente d'effets mobiliers, du remboursement de sommes payées indûment, etc., ont lieu pendant le cours d'un exercice, les ministres ne peuvent en augmenter le montant de leur crédit; ils sont obligés de verser au trésor tous les fonds qui proviennent d'une source étrangère aux crédits législatifs, et de les porter en recette aux chapitres des produits divers de l'exercice courant. (*Id.*, 16 *.)

1061. Les Chambres ne votent l'impôt que pour une année, à l'exception des impôts indirects qui peuvent être votés pour plusieurs années. Les impôts ne peuvent être perçus, après l'expiration du temps pour lequel ils ont été votés, qu'en vertu d'un nouvel acte du pouvoir législatif. Il arrive quelquefois que les Chambres n'ont pas eu le temps de se livrer, avant le 1er janvier, aux discussions prolongées que nécessite le vote du budget; mais alors, pour légaliser la perception des impôts, elles votent une loi qui ordonne que provisoirement les contributions existantes continueront à être payées sur le pied de l'année précédente, pendant un certain nombre de mois. C'est ce qu'on appelle *voter des douzièmes provisoires.*

1062. Il ne suffit pas de fixer d'une manière générale la somme qui sera consacrée aux dépenses publiques, il faut encore déterminer le montant de chacune de ces dépenses, et mettre à la disposition des différents ministres les sommes nécessaires pour les acquitter. Ces évaluations se nomment *crédits.* Le temps auquel les crédits sont affectés se nomme *exercice.* On considère comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis à l'État et à ses créanciers pendant l'année qui donne sa dénomination à cet exercice. La durée de la période pendant laquelle

doivent se consommer tous les faits de recette et de dépense de chaque exercice se prolonge : 1° jusqu'au 1er mars de la seconde année, pour achever, dans la limite des crédits ouverts, les services du matériel dont l'exécution n'aurait pu, d'après une déclaration de l'ordonnateur énonçant les motifs de ces cas spéciaux, être terminée avant le 31 décembre ; 2° jusqu'au 31 octobre de la seconde année, pour compléter les opérations relatives au recouvrement des produits, à la liquidation, à l'ordonnancement et au payement des dépenses. (Ord. 31 mai 1838, 2 à 5 *.)

1063. Le budget général comprend les budgets de tous les ministères ; celui de chaque ministère est divisé en chapitres qui présentent le chiffre du crédit ouvert pour chacun d'eux ; pareille désignation a lieu pour chacun des articles dans lesquels se subdivisent les chapitres. D'après la loi du 15 mars 1817, il n'y avait d'obligatoires que les déterminations de crédits par ministère ; celles qui avaient lieu par chapitre et par article n'étaient que des indications destinées à faciliter la délibération, mais qui n'obligeaient nullement le pouvoir exécutif ; de telle sorte qu'une ordonnance du Roi pouvait affecter à un service tout ou partie des fonds votés pour un autre, pourvu que cela n'eût lieu que dans les limites du même ministère. Cette latitude laissée à l'administration a été souvent l'objet de réclamations de la part des orateurs parlementaires. On demandait que les dépenses fussent *spécialisées*, et que les crédits ne pussent être transportés d'un service à l'autre. Mais on faisait observer, d'un autre côté, qu'il y aurait danger à lier l'administration jusque dans les plus petits détails de la dépense, par des évaluations qui, faites à une année d'intervalle, pourraient se trouver inexactes. L'ordonnance du 1er septembre 1827

avait pris un moyen terme, en établissant dans chaque ministère, pour les branches principales de service, des *sections* pour lesquelles devait exister la spécialité. L'article 11 de la loi du 29 janvier 1831 est plus restrictif : il veut que le budget des dépenses de chaque ministère soit divisé en *chapitres spéciaux ;* que chaque chapitre ne contienne que des services corrélatifs ou de même nature; et l'article 12 défend de transporter les sommes d'un chapitre à l'autre. (Ord. 31 mai 1838, art. 30, 31, 32 *.)

1064. Une ordonnance du Roi fait dans chaque chapitre la répartition des fonds qui lui sont alloués par le budget; la sous-répartition est faite ensuite par chaque ministre avec l'approbation du Roi. Cette sous-répartition peut être modifiée postérieurement, mais toujours dans les limites posées par la loi du 29 janvier 1831. Lorsque des circonstances extraordinaires ou imprévues forcent les ministres à s'écarter des bases de la sous-répartition, ils doivent le faire connaître dans leur compte annuel, en exposant les motifs qui les y ont forcés. (Ord. du 31 mai 1838, 35, 36, 37 *.)

1065. Les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux; le ministre des finances ne peut aussi, sous sa responsabilité, autoriser les payements excédant les crédits ouverts à chaque ministère. Cependant il peut aussi arriver que des circonstances extraordinaires donnent lieu à des dépenses plus considérables que celles qui ont été prévues, ou même à des dépenses pour lesquelles aucune allocation n'a été faite. Telles seraient, pour le premier cas, une guerre qui naîtrait tout à coup; pour le second, une maladie contagieuse qui porterait ses ravages dans toute la France. Si, au moment où la cause de ces dépenses existe, les Chambres

sont réunies, on doit, par une loi particulière, leur demander soit des *crédits supplémentaires*, soit des *crédits extraordinaires;* mais lorsque la session est close, et qu'il serait impossible de réunir les Chambres en temps utile, il suffit d'une ordonnance du Roi, qui est soumise aux Chambres à la session suivante pour être convertie en loi. Comme on le voit, les ministres engagent dans ce cas leur responsabilité; ils se présentent ensuite aux Chambres pour obtenir *un bill d'indemnité*, qui ne leur est accordé qu'autant que l'utilité et l'urgence de la dépense sont suffisamment justifiées. (L. 25 mars 1817, 151, 152; 27 juin 1819; ord. du 31 mai 1838, 20 à 32 *.)

1066. On avait établi une distinction entre les ordonnances qui se rattachent à des services portés au budget avec des allocations insuffisantes, et celles qui ont pour objet de pourvoir à des dépenses extraordinaires et imprévues. Ce n'était que relativement aux dernières qu'on exigeait la consécration spéciale de l'ordonnance par une loi; on pensait, à l'égard des autres, qu'il suffisait de soumettre aux Chambres, dans la loi des comptes, les modifications qu'elles apportaient à la fixation primitive des crédits. Cette distinction avait été établie par l'ordonnance du 1er septembre 1827, art. 4. Il résultait de ce système que les Chambres n'entendaient parler des augmentations de crédit qu'au moment où la dépense était consommée, de telle sorte qu'elles se trouvaient dans l'alternative ou de voter la mise en accusation du ministre, ou d'approuver une dépense qu'elles auraient pu arrêter dans ses développements, si l'ordonnance qui la prescrivait leur avait été déférée plus tôt.

L'art. 3 de la loi du 24 avril 1833, rendue pour régulariser des crédits supplémentaires et des crédits

extraordinaires, a fait disparaître cette distinction établie mal à propos, et a déclaré l'art. 152 de la loi du 25 mars 1817, qui exige une loi spéciale, applicable aux uns comme aux autres. Cette loi prescrit en outre des mesures nouvelles qui leur sont également communes; elle veut que les ordonnances du Roi qui, en l'absence des Chambres, ouvriront à quelque titre que ce soit des crédits aux ministres, ne soient obligatoires pour le ministre des finances qu'autant qu'elles auront été rendues sur l'avis du conseil des ministres; elles sont contre-signées par le ministre ordonnateur et insérées au Bulletin des lois. Ces ordonnances sont réunies en un seul projet de loi pour être soumises par le ministre des finances à la sanction des Chambres dans leur plus prochaine session, et avant la présentation du budget.

Les crédits supplémentaires sont votés et justifiés *par article*, quoique la spécialité du budget n'ait lieu que par chapitre. On a pensé que chaque crédit supplémentaire étant destiné à rectifier l'allocation d'un crédit particulier, il ne fallait pas laisser aux ministres la latitude de reporter les crédits votés sur des articles du même chapitre auxquels ils n'auraient pas été destinés. En exigeant dans ce cas la spécialité par article, on a rendu cet abus impossible. (L. 24 avril 1833, 3 à 7; ord. 31 mai 1838, 20 à 32 *.)

1067. Enfin, la loi de finances du 2 mai 1834 a posé à la faculté d'ouvrir par ordonnance des crédits extraordinaires et supplémentaires, des limites qui la restreignent dans de justes bornes. Les crédits *extraordinaires* ne peuvent avoir lieu que pour des services qu'il était impossible de prévoir et de régler par le budget. Quant aux crédits *supplémentaires*, ils ne peuvent être ouverts par ordonnance que pour des dé-

penses concernant un service voté; et, comme il est des dépenses qui ne sont pas de nature à s'accroître subitement, on a fait une nomenclature de celles qui, ayant quelque chose de variable, peuvent s'élever au delà des prévisions du budget; elles seules peuvent être l'objet de crédits supplémentaires (1). Si les ministres sont obligés d'excéder le crédit ouvert pour un service non compris dans la nomenclature, la dépense est constatée dans la comptabilité, mais elle ne donne pas lieu à l'ouverture d'un crédit de payement par ordonnance, et elle ne doit être acquittée qu'après l'allocation du crédit par les Chambres. En cas d'urgence, elle est comprise distinctement dans le projet de loi relatif à la régularisation des crédits supplémentaires. (Ord. du 31 mai 1838, 20 à 28 *.)

On appelle *crédits complémentaires* ceux qu'il devient nécessaire d'ouvrir, lors de l'établissement du compte d'un exercice, pour couvrir les insuffisances de crédit. Ils sont ouverts par ordonnance du Roi, quand ils s'appliquent à des services compris dans la nomenclature, et par une loi, dans le cas contraire. (*Id.*, 29 *.)

1068. Les impôts et les droits de toute nature payés à des percepteurs et à des receveurs placés à la portée des redevables, sont versés à des époques très-rapprochées dans les caisses des receveurs d'arrondissement. Ceux-ci vident leurs caisses dans celle du receveur général du département, lequel met les sommes qu'il a reçues à la disposition du *trésor* (2), soit par des versements dans les caisses des payeurs, soit par des envois

(1) Loi du 23 mai 1834, art. 11 et 12. La nomenclature de ces dépenses a été modifiée par les lois de finance qui se sont succédé depuis 1834. *V.* ces différentes lois.

(2) *Voir*, pour ce qui concerne le trésor, le chapitre suivant.

en espèces dans les lieux désignés par le directeur général du mouvement des fonds, soit par des remises en bons effets de commerce sur Paris et autres places indiquées, soit par l'acquittement des crédits ouverts sur eux par le trésor royal (1).

1069. Les dépenses sont effectuées sous la direction d'un agent supérieur du ministère des finances, qui porte le titre de *directeur général du mouvement des fonds ;* savoir : par le *payeur du trésor* qui réside au chef-lieu du département, ou par ses préposés ; et, dans les lieux où il n'y a pas de préposés du payeur, par les receveurs particuliers qui ne payent que sur son visa (2).

1070. Aucune dépense ne peut avoir lieu qu'autant qu'elle a été prescrite par un ministre, ou par un fonctionnaire inférieur, en vertu d'une délégation du ministre. C'est ce qui s'appelle *ordonnancer* une dépense ; celui qui ordonnance reçoit le nom d'*ordonnateur*. On conçoit que les fonctions d'ordonnateur doivent être incompatibles avec celles de comptable, puisque les actes du premier servent à contrôler la gestion du second. Tous les mois, le ministre des finances propose au Roi, d'après la demande des autres ministres, la distribution des fonds dont ils pourront disposer dans le mois suivant ; les ministres répartissent ensuite les fonds entre les différents services de leurs départements, au moyen d'*ordonnances*.

(1) Décret du 4 janv. 1808, art. 19, 24, 26 et 30 ; ord. du 18 nov. 1820 ; arrêté minist. du 9 nov. 1820 ; ord. du 19 nov. 1826. *V.* pour tout ce qui tient à la comptabilité des préposés comptables de la recette, l'ord. du 31 mai 1838, art. 259 à 305 et 324 à 330 *.

(2) Ord. du 18 nov. 1817, art. 7, 8 et 9. Cette ordonnance établissait des payeurs de la marine qui ont été supprimés depuis. *V.* pour tout ce qui tient à la comptabilité des ordonnateurs, l'ord. du 31 mai 1838, art. 250 à 258 * ; à la comptabilité des payeurs du trésor, *id.*, art. 306 à 330 *.

1071. Les ordonnances des ministres se divisent en *ordonnances de payement* et en *ordonnances de délégation*. *Les ordonnances de payement* sont celles qui sont délivrées directement par le ministre au profit et au nom d'un ou de plusieurs créanciers de l'État. *Les ordonnances de délégation* sont celles qui autorisent un *ordonnateur secondaire* à délivrer des *mandats de payement*. Les ordonnances ne doivent être acquittées par les payeurs, ou par ceux qui en remplissent les fonctions, qu'autant qu'elles portent sur des crédits régulièrement ouverts, qu'elles se renferment dans les limites de la distribution mensuelle des fonds, et qu'elles sont accompagnées de pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter en tout ou en partie une dette de l'État suffisamment justifiée. (Ord. 31 mai 1838, 58 à 67 *.)

1072. Lorsque le payeur croit devoir suspendre le payement d'une ordonnance ou d'un mandat, il est obligé de remettre au porteur une déclaration écrite et motivée de son refus, dont il adresse copie au ministre des finances. Si, malgré cette déclaration, le ministre, ou l'ordonnateur secondaire qui a délivré l'ordonnance ou le mandat, requiert par écrit et sous sa responsabilité qu'il soit passé outre au payement, le payeur doit y procéder sans autre délai, en annexant à l'ordonnance ou au mandat une copie de sa déclaration et l'original de l'acte de réquisition ; il est tenu de rendre compte sur-le-champ du tout au ministre des finances. (*Id.*, 68 à 71 *; *v.* pour les avances de fonds faites aux comptables, *id.*, 72 à 80 *.)

1073. Les crédits ouverts pour un exercice ne sont pas clos avec l'exercice lui-même. En effet, il n'est pas possible de payer, dans le cours d'une année, toutes les dépenses auxquelles ont donné lieu les différents

services faits pendant cette année; il faut qu'on ait le temps d'en faire *la liquidation et l'ordonnancement :* ces deux opérations doivent être terminées au 1er octobre suivant, et le porteur d'*une ordonnance* ou d'un mandat doit se faire payer avant le 1er novembre, l'époque de la clôture *des payements* étant fixée au 31 octobre de la seconde année *de l'exercice.* Ainsi une dépense faite en 1832 a pu être liquidée et ordonnancée jusqu'au 30 septembre 1833, et le payement a dû en être réclamé avant le 1er novembre de la même année, sinon les créanciers ne peuvent être payés qu'au moyen d'une ordonnance royale qui autorise l'imputation du payement sur l'exercice courant.

1074. Lorsqu'à l'époque de la clôture du compte d'exercice, des créanciers ne se sont pas présentés pour être liquidés, les crédits ouverts pour acquitter leurs créances sont annulés par la loi du règlement des comptes, et portés en recette au budget de l'année suivante. Quand les créanciers viennent ensuite réclamer leur payement, en vertu d'une ordonnance royale, sur l'exercice courant, les ministres doivent renfermer les ordonnances à délivrer sur cet exercice dans les limites des crédits par chapitre qui ont été annulés par la loi du règlement. Ces ordonnances sont imputées sur un chapitre spécial ouvert pour mémoire et pour ordre au budget de chaque ministère, afin qu'elles ne soient pas confondues avec les ordonnances relatives aux dépenses de l'année; le montant des payements effectués pendant le cours d'une année pour les exercices clos est porté au crédit de ce chapitre et compris parmi les crédits législatifs, lors du réglement de l'exercice. Si les créances réclamées n'ont pas fait partie des restes à payer arrêtés par les lois de règlement, il est pourvu à leur acquittement par des crédits supplémentaires.

Il est rendu compte chaque année aux Chambres des annulations de crédit et des payements effectués sur les exercices clos. (Ord. du 31 mai 1838, 90 à 102 *.)

1075. La faculté accordée aux créanciers de l'Etat de réclamer leurs créances postérieurement à la clôture du compte d'exercice, a dû être restreinte dans de justes limites. Plusieurs dispositions législatives ont été rendues relativement aux créanciers de l'arriéré. La dernière est celle du 29 janvier 1831, qui décide que toute créance portant sur l'arriéré antérieur à 1816, dont le titulaire ou les ayants cause n'auront pas fourni, avant le 1er janvier 1832, les justifications nécessaires pour la délivrance du titre de payement, sera définitivement éteinte et amortie au profit de l'Etat. Pour l'avenir, la même loi déclare prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État, sans préjudice de l'effet de toutes les autres déchéances particulières, les créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen (1). (Ord. 31 mai 1838, 103 *.) Cette déchéance ne s'applique pas aux sommes dont le trésor est simplement

(1) La prescription n'est interrompue que par les démarches faites auprès du ministre, et non par celles faites auprès des autres agents de l'administration. (Cons. d'Etat du 28 nov. 1839.) *V.* sur l'apurement des restes à payer, l. 4 mai 1833, 11, et ord. 31 mai 1838, 98 à 116*. *V.* la loi du 4 mai 1834 sur la liquidation de l'arriéré. Le Conseil d'Etat a jugé, le 13 avril 1842, que cette prescription est applicable à l'action en remboursement d'une somme indûment payée; le 27 mai 1839, qu'elle peut être opposée contre l'action en remise d'une succession appréhendée par l'Etat, et cela nonobstant les jugements et arrêts qui, postérieurement aux lois de déchéance, ont reconnu les créances.

dépositaire (Cons. d'État, 14 avril 1839), ni aux cautionnements, lorsqu'ils n'ont point été remboursés dans le délai d'un an, à compter de la cessation des fonctions des titulaires; ces différentes sommes peuvent, aux termes de l'article 16 de la loi du 9 juillet 1836, être versées en capital et intérêts à la caisse des dépôts et consignations, à la conservation de qui il appartient et à la décharge du trésor (1).

La loi de 1831 a rendu applicable, en matière de liquidation de créances de l'État, une exception fondée sur l'équité, et qui jusqu'alors avait été méconnue par la jurisprudence administrative. Quand l'ordonnancement et le payement d'une créance n'avaient pas eu lieu dans le délai fatal, par le fait de l'administration ou par suite de pourvois formés devant le Conseil d'État, le créancier dont les droits étaient reconnus après ce délai était cependant repoussé, par cette considération que les crédits de l'exercice qui devaient subvenir à cette dépense étaient épuisés. Aujourd'hui un pareil moyen de déchéance ne peut plus être invoqué. Le créancier, lorsqu'il s'adresse au ministre

(1) Aux termes de l'article 12 de la loi du 9 juillet 1836, le montant des créances portant intérêt, notamment de celles mises à la charge de l'Etat, en exécution de la loi du 8 avril 1834 sur la liquidation de l'ancienne liste civile, dont le payement n'est pas effectué faute de productions ou justifications suffisantes dans les trois mois de la liquidation ou de l'arrêt du Conseil quand il y a eu contestation, est versé en capital et intérêts à la caisse des dépôts et consignations, à la conservation des droits des créanciers; ce versement libère le trésor, et quand la créance est le prix d'un immeuble, il emporte radiation des inscriptions qui le frappent. Cependant cette règle n'est point applicable au cas où le terme a été stipulé en faveur du vendeur ou du créancier par une clause expresse du contrat; elle ne s'applique pas non plus aux sommes dues aux propriétaires d'immeubles expropriés. Le mode de libération de l'Etat est alors réglé par les art. 53, 54, 55 et 59 de la loi du 3 mai 1841 *. Quoique cet article paraisse général, il a été dit dans la discussion de la Chambre des Députés qu'il ne s'appliquait qu'aux créances résultant de la loi d'avril 1834. (*Moniteur* du 11 mai 1836.) *V.* pour connaître les autres prescriptions et déchéances, l'ord. du 31 mai 1838, 117 à 124 *.

pour se faire liquider, a le droit de se faire délivrer un bulletin énonçant la date de sa demande et les pièces à l'appui : s'il prouve que cette demande et ces pièces ont été déposées en temps utile, peu importe l'époque à laquelle ses droits sont reconnus ; l'État ne peut, sous aucun prétexte, lui refuser son payement (1).

1076. L'obligation de se présenter dans un certain délai n'est pas la seule qui soit imposée aux créanciers du trésor ; il faut encore, d'après la loi du 24 avril 1833 qui renouvelle les dispositions tombées en désuétude d'un décret impérial du 4 janvier 1808, l'accomplissement de certaines formalités qui ont pour but de prévenir l'infidélité des receveurs, en établissant des moyens efficaces de contrôler leurs caisses. Aux termes de l'art. 1er de cette loi, tout versement en numéraire ou autres valeurs, fait aux caisses du caissier central du trésor public à Paris, et à celles des receveurs généraux et particuliers des finances, *pour un service public*, et à la caisse des dépôts et consignations, donne lieu à la délivrance immédiate d'un *récépissé à talon*, lequel ne forme titre envers le trésor public qu'autant qu'il a été visé et séparé de son talon par les agents administratifs chargés de ce contrôle, à Paris immédiatement, et dans les départements dans les vingt-quatre heures de sa date (2) ; de telle sorte qu'on peut ainsi vérifier jour par jour l'état de la caisse des receveurs.

(1) L. du 29 janv. 1831, 10. *V.* pour les règles de comptabilité relatives à l'arriéré, ord. du 31 mai 1838, 98 à 116 *.

(2) Loi du 24 avril 1833, art. 1 et 7 *. On appelle *talon* une portion du titre sur laquelle sont imprimés, dans le sens de la longueur du papier, certains caractères ; l'agent chargé du contrôle coupe cette portion, en ayant soin que les caractères soient divisés, et qu'il en reste une partie sur le titre, et une partie sur le talon qu'il garde, et qui offre, par son rapprochement avec le titre, un moyen facile de vérifier la réalité de ce dernier. A Paris, le contrôleur chargé de l'opération est placé auprès de la caisse dans laquelle a lieu le versement, de sorte que l'opération peut avoir lieu immédiatement :

Le contrôle n'est prescrit qu'à l'égard des récépissés de sommes versées *pour un service public*; par conséquent il n'a pas lieu pour toutes les opérations étrangères au service du trésor qui peuvent être faites par les receveurs, et notamment pour les versements motivés par l'achat et la vente des rentes (1). Mais les formalités dont il se compose sont applicables aux bons royaux, aux traites et aux valeurs de toute nature, émis par le caissier central; aux mandats délivrés par le payeur des dépenses à Paris; aux extraits d'inscriptions de rentes immatriculées sur le grand-livre de la dette publique. Les acceptations par le caissier central des effets et traites émis sur la caisse, les certificats d'inscription délivrés pour la concession d'une pension, à quelque titre que ce soit, ceux d'inscription de cautionnement, ceux de privilége de second ordre à délivrer aux bailleurs de fonds, doivent également, pour former titre valable, être revêtus du visa du contrôle (2).

On avait proposé de décider que les quittances délivrées par les divers comptables, soit aux redevables des contributions, soit aux débiteurs des communes et des établissements publics, ne seraient libératoires qu'autant qu'elles auraient été détachées de registres à souche. Mais cette proposition a été rejetée, par cette

dans les départements, le contrôle est confié aux préfets et aux sous-préfets; il faut donc un déplacement, et par conséquent un délai. Du reste, les préfets et sous-préfets ne peuvent refuser le contrôle; s'ils le refusaient, il faudrait les mettre en demeure au moyen d'une sommation faite par un huissier. La conséquence de ces principes, conséquence reconnue par la Chambre des Députés dans la discussion, c'est que la disparition d'un receveur général, après la délivrance d'un récépissé, mais avant l'expiration des vingt-quatre heures, ne devrait pas empêcher le contrôle, et que la perte, s'il y en avait, serait pour le compte du trésor.

(1) Loi du 24 avril 1833, art. 3; ord. du 8 déc. 1832.

(2) Loi du 24 avril 1833, art. 2, 4 et 5.

considération que la disposition frapperait sur la masse entière des contribuables, qui, pour la plupart, ne sont pas capables de reconnaître la validité des titres qu'on leur donne. Cependant les comptables n'en sont pas moins assujettis, vis-à-vis de l'administration, à l'obligation de délivrer des quittances détachées d'un registre à souche.

L'omission des formalités prescrites par la loi du 14 août 1833 entraîne-t-elle toujours la nullité des titres des créanciers du trésor? Nous pensons qu'il faut distinguer. Ces formalités ont pour but de prévenir les malversations des receveurs; si donc, par suite de la négligence des créanciers, le trésor a éprouvé un préjudice, il est juste que ce préjudice retombe sur ceux qui l'ont rendu possible en n'observant point les formalités prescrites par la loi; on leur opposera donc la nullité résultant du défaut de contrôle. Mais lorsqu'il est certain que le trésor a reçu les sommes et qu'il en a profité, il ne pourrait être admis à invoquer une nullité qui ne lui causerait aucun grief; tout au plus pourrait-il suspendre le payement jusqu'au moment où il sera certain qu'il n'existe aucun déficit dans ses caisses.

1077. Les dépenses votées par la loi, ordonnancées par les ministres, acquittées par les payeurs, sont arrêtées par les Chambres. Les comptes définitifs à produire à l'appui du projet de loi de règlement du dernier exercice clos, sont établis et publiés dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture de cet exercice. Quand les Chambres sont assemblées, le projet de loi leur est présenté dans le même délai; au cas contraire, dans le mois qui suit l'ouverture de leur session. (L. 9 juillet 1836, 11.) La loi des comptes qui porte sur l'exercice dont le compte est clos, c'est-

à-dire sur celui qui a été ouvert au moins deux années auparavant, contient la fixation définitive *des dépenses, des crédits et des recettes* de cet exercice. Si *des dépenses* ont excédé les évaluations du budget, nous avons dit qu'elles ont dû être autorisées par des lois, ou, en l'absence des Chambres, par des ordonnances confirmées ensuite par des lois. Si *des crédits* n'ont pas été employés, ils sont annulés et portés en recette à l'exercice suivant. Si les recettes ont été inférieures aux dépenses, le *déficit* est déterminé et figure dans la situation de l'administration des finances, comme avance du trésor, jusqu'à ce qu'il ait été pourvu à son remboursement. La loi des comptes doit être soumise aux Chambres, dans le même cadre et dans la même forme que la loi de présentation du budget, afin que l'on puisse facilement rapprocher ces deux termes extrêmes de la comptabilité financière. (L. 27 juin 1819, 20) (1).

1078. La loi de règlement s'applique à l'exercice clos. Les ministres doivent en outre présenter la situation provisoire de l'exercice qui suit immédiatement celui dont les comptes peuvent être réglés définitivement. Le ministre des finances présente : 1° le compte de la dette perpétuelle ; 2° le compte général du budget ; 3° le compte du trésor royal ; 4° le compte du recouvrement des produits bruts des contributions directes et indirectes. Les ministres ordonnateurs de tous les départements présentent le compte des dépenses qu'ils ont arrêtées pendant le cours de leur administration, et ils en établissent la comparaison avec les ordonnances qu'ils ont délivrées dans le même espace

(1) *V.* pour les tableaux qui accompagnent la loi des comptes, ord. du 31 mai 1828, 81 à 89 *, et pour les différents documents qui doivent y être joints, *id.*, 120 à 162 *.

de temps et avec les crédits particuliers ouverts à chacun des chapitres de leurs budgets. Ces comptes rappellent la situation, à l'époque du compte précédent, de chacun des exercices non consommés à cette époque, et le détail des opérations faites depuis, ainsi que la situation actuelle de chaque exercice. (L. du 25 mars 1817, 148, 149, 150, 153; ord. 21 mai 1838 *, 129 et suiv.)

Aux termes de l'art. 1er de la loi du 9 juillet 1836, la situation provisoire de l'exercice courant, le compte général des finances, et tous les documents à établir au 31 décembre de chaque année, doivent être publiés dans le premier trimestre de l'année suivante. (*V.*, pour le contrôle administratif des comptes ministériels, ord. 31 mai 1838, 163 à 167 *.)

1079. Les Chambres ne peuvent connaître que des résultats généraux; elles ne peuvent pas entrer dans l'examen des pièces justificatives fournies par tous les comptables. Cet examen est fait par un tribunal administratif nommé *Cour des comptes*, dont nous ferons connaître l'organisation et le mode de procéder, au troisième volume. Le compte annuel des finances est accompagné de l'état de situation des travaux de la Cour des comptes, laquelle déclare d'une manière solennelle la conformité des faits soumis à ses vérifications avec ceux qui sont présentés aux Chambres. (Ord. 31 mai 1838, 381 à 396 *.)

Pour arriver à un contrôle efficace de la comptabilité de tous les revenus publics, l'ordonnance du 8 novembre 1820 a soumis à des bases uniformes la comptabilité des régies et administrations qui ressortissent au ministère des finances; l'ordonnance du 14 septembre 1822 a posé des règles dont les principales ont été analysées dans le cours de ce chapitre; enfin l'ordon-

nance du 4 novembre 1824 a réuni au ministère des finances le travail de toutes les administrations financières (1).

CHAPITRE XIX.

DU TRÉSOR PUBLIC ET DE SES DROITS SUR LES COMPTABLES ET LES REDEVABLES.

—

SOMMAIRE.

1080. *Le trésor public est une personne morale représentée par un agent.*
1081. *Oppositions et significations de transports relatifs à des créances sur le trésor public. — Oppositions sur la caisse des dépôts et consignations.*
1082. *Des agents des recettes; — de leur hiérarchie; — de la surveillance à laquelle ils sont soumis.*
1083. *Des priviléges et hypothèques du trésor sur les biens des comptables. Loi du* 5 *septembre* 1807.
1084. *Obligation imposée aux comptables de déclarer leur qualité dans les actes translatifs de propriété.*
1085. *Suspension de la prescription à l'égard des comptables pendant la durée de leur gestion.*
1086. *A quelles personnes s'appliquent les obligations prescrites par la loi du* 5 *septembre* 1807.
1086 bis. *Saisie des rentes constituées appartenant aux comptables.*
1087. *Du cautionnement des comptables.*
1088. *De la contrainte par corps contre les comptables.*
1089. *Des intérêts dus par les comptables en débet.*
1090. *Prescription de l'action de l'Etat contre les comptables en débet.*

(1) *Voir* l'ord. du 31 mai 1838 *, pour les comptabilités départementales (397), communales (429), des établissements de bienfaisances (498) de la caisse des dépôts et consignations (515), de la Légion-d'Honneur (554), des invalides de la marine (568), des colonies (618), et des colléges royaux (659).

1091. *Du contentieux en matière de comptabilité. — Compétence.*
1092. *Privilége du trésor en matière de contributions directes.*
1093. Idem *en matière de contributions indirectes.*
1094. Idem *en matière de droits de douane.*
1095. Idem *en matière de droits de mutation pour décès.*
1096. Idem *pour la restitution des frais de justice en matière criminelle.*
1097. Idem *pour la répétition des avances occasionnées par les poursuites d'office du ministère public.*
1098. Idem *sur les biens servant de cautionnement en cas de mise en liberté provisoire.*
1099. *Hypothèques et priviléges sur les biens des fournisseurs, entrepreneurs et fermiers des biens de l'État.*
1100. *Contrainte par corps contre les débiteurs de l'État.*

1080. Nous avons dit plus haut que tous les revenus de l'État viennent se réunir dans le *trésor public*, comme dans un réservoir commun, d'où ils s'écoulent ensuite pour alimenter les diverses branches du service. Le *trésor* est considéré comme une personne morale ; il est représenté par un agent judiciaire qui exerce ses actions, et répond à celles qui sont intentées contre lui. (C. proc. civ., 69, 70 ; l. 27 mai 1791.) Cet agent doit consulter le ministre des finances et se faire autoriser par lui, toutes les fois qu'il se présente quelque difficulté, et lorsqu'il s'agit de transiger ; la transaction toutefois n'est valable qu'autant qu'elle est transformée en loi. (L. 27-31 août 1791, art. 1 à 6.)

1081. Les sommes dues par l'État peuvent être l'objet de saisies-arrêts dont la forme est réglée par le décret du 18 août 1807 ; elles peuvent aussi être cédées par les créanciers. Il existe au ministère des finances un conservateur des oppositions auquel doivent être faites les significations exigées par les lois dans ces deux cas, lorsqu'il s'agit de sommes dont le payement doit être effectué à la caisse du trésor central ; à l'égard

de celles qui doivent être acquittées par d'autres caisses, c'est entre les mains des payeurs, agents ou préposés sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats sont délivrés, que doivent être faites les oppositions, les significations de transport, et toutes celles qui ont pour objet d'en arrêter le payement (1).

Les saisies-arrêts, oppositions et significations n'ont d'effet que pendant cinq années à compter de leur date; elles doivent donc être renouvelées dans ce délai, quels que soient d'ailleurs les actes, traités ou jugements intervenus sur ces oppositions ou significations. En conséquence, lorsqu'il n'y a point eu de renouvellement à l'expiration du délai, elles sont rayées d'office des registres sur lesquels elles ont été inscrites, et ne sont plus comprises dans les certificats délivrés par le trésor. Quant aux actes de la même nature qui ont été faits avant la loi du 9 juillet 1836, ils ont dû être renouvelés dans le délai d'un an à partir de la publication de cette loi, sinon ils ont dû être rayés des registres. (L. 9 juillet 1836, art. 14, 15.) L'art. 11 de la loi du 8 juillet 1837 déclare ces dispositions applicables aux saisies-arrêts ou oppositions faites sur des sommes versées, à quelque titre que ce soit, à la caisse des dépôts et consignations et à celles de ses préposés; mais le délai de cinq ans pour les oppositions faites ailleurs qu'à l'une de ces caisses ne court qu'à partir du dépôt des sommes qui en sont frappées. (Ord. 31 mai 1828, 125, 126 *.)

Les oppositions sur les cautionnements en numéraire sont régies par des lois particulières, et peuvent

(1) Loi du 9 juillet 1836, art. 13. Les dispositions de cet article ont été provoquées par un arrêt de la Cour de cass., en date du 21 déc. 1835, qui décidait que toutes les oppositions étaient valablement faites entre les mains du ministre des finances, quelque part que la somme dût être payée.

être faites soit au greffe des tribunaux civils ou de commerce dans le ressort desquels les titulaires exercent leurs fonctions, soit au trésor au bureau des oppositions. Les oppositions faites aux greffes des tribunaux doivent être notifiées au trésor pour valoir sur les intérêts des cautionnements ; les oppositions à faire sur les cautionnements des titulaires, inscrits sans désignation de résidence sur les livres du trésor, doivent être signifiées à Paris au bureau des oppositions. (L. du 25 niv. an XII, 2; 6 vent. an XIII; ord. du 31 mai 1838, 127, 128 *, et instr. de la régie, 5 mars 1838.)

1082. Les recettes du trésor sont faites, dans toute la France, par l'intermédiaire des receveurs de toute nature, qui vident leurs caisses dans celles des receveurs particuliers d'arrondissement, lesquels font leurs versements entre les mains des receveurs généraux des départements. L'ordonnance du 19 novembre 1826 place les percepteurs sous la surveillance des receveurs particuliers, et ceux-ci sous la surveillance des receveurs généraux. Elle déclare les receveurs généraux responsables de la gestion des receveurs particuliers de leur département, et les receveurs particuliers responsables de la gestion des percepteurs de leur arrondissement. Enfin une ordonnance du 8 décembre 1832 porte que tous les comptables ressortissant au ministère des finances sont responsables du recouvrement des droits liquidés sur les redevables, dont la perception leur est confiée; ils doivent justifier de leur entière réalisation avant l'expiration de l'année qui suit celle à laquelle les droits se rapportent; ils ne peuvent obtenir la décharge de cette responsabilité qu'en justifiant qu'ils ont pris toutes les mesures, et fait en temps utile toutes les poursuites et toutes les diligences nécessaires contre les redevables et les débiteurs. Les

questions de responsabilité sont résolues par le ministre des finances, sauf recours au Conseil d'État. Les comptables qui ont soldé de leurs deniers personnels les droits dus par les redevables ou débiteurs, sont subrogés dans tous les droits du trésor public, conformément aux dispositions de l'art. 2251, n° 3, du Code civil (1).

Les receveurs particuliers doivent exercer la surveillance la plus suivie sur les percepteurs. Lorsqu'ils constatent des irrégularités dans le compte de ces agents, ils sont autorisés à les suspendre de leurs fonctions et à les faire remplacer par des gérants provisoires à leur nomination, en donnant avis de ces dispositions au préfet du département (2).

Les percepteurs doivent verser le produit de leurs recettes chez le receveur, au moins une fois tous les dix jours : ce versement doit comprendre la totalité des recettes. En cas de retard, le receveur peut donner contre eux une contrainte qui est mise à exécution sur le simple visa du juge de paix. S'il y a divertissement de deniers, le receveur fait toutes les saisies et tous les actes conservatoires (3).

Les receveurs particuliers doivent verser également tous les dix jours, et même plus fréquemment, suivant les circonstances et les localités, dans la caisse du receveur général, toutes les sommes qu'ils ont recouvrées. Nous avons déjà vu comment le produit des contributions était mis à la disposition du trésor, et

(1) Ordon. du 10 nov. 1826, art. 1, 2, 7, 8 et 10; ord. du 8 déc. 1832, art. 1, 2 et 6.

(2) *Id.* art. 9.

(3) Pour connaître les différents moyens de contrainte qui peuvent précéder la saisie des biens et l'emprisonnement de la personne, *voir* arrêté du 6 ther. an VIII, art. 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 42; loi du 17 brumaire an V, art. 2 et 10.

comment étaient effectuées les dépenses. (*V.*, pour la comptabilité des receveurs et des percepteurs, ord. du 31 mai 1838, 259 à 274 *.)

1083. En confiant à des particuliers le maniement des deniers publics, la loi a dû prendre toutes les précautions possibles pour garantir le trésor contre les malversations dont il pourrait être victime. Les garanties du trésor consistent :

1° Dans des privilèges et des hypothèques sur les biens des comptables, et un droit de gage sur leurs inscriptions de rente;

2° Dans un cautionnement;

3° Dans la contrainte par corps.

Les articles 2098 et 2121 du Code civil établissent en principe le privilége et l'hypothèque du trésor sur les biens de ses comptables; mais ils renvoient, pour les détails, à des lois spéciales qu'il est important de connaître, parce qu'elles complètent notre système hypothécaire. La loi dont nous avons à nous occuper d'abord est celle du 5 septembre 1807. D'après cette loi, le trésor a un privilége et une hypothèque légale sur les biens des comptables. Le privilége porte :

1° Sur les meubles, même à l'égard des femmes séparées de biens, pour tous les meubles trouvés dans les habitations du mari, à moins qu'elles ne justifient légalement que lesdits meubles leur sont échus de leur chef, ou que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient. Ce privilége s'exerce après ceux énoncés dans les art. 2101 et 2102 du Code civil (1);

(1) Loi du 5 sept. 1807, art. 2 *. Cette disposition de la loi du 5 sept. 1807 remplace celle de l'art. 47 du décret du 1er germ. an XIII, relative au privilége du trésor sur les meubles et effets mobiliers des comptables des contributions indirectes. Ainsi le privilége du locateur, qui était réduit à six mois de loyer, est aujourd'hui réglé par l'art. 2102 du Code civil. Il en est de même des créanciers de l'art. 2101, dont ne parlait pas le décret de ger-

2° Sur les immeubles acquis *à titre onéreux* par les comptables postérieurement à leur nomination, et sur ceux acquis au même titre par leurs femmes, même séparées de biens, à moins qu'elles ne justifient légalement que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient. Ce privilége doit être inscrit dans les deux mois de l'enregistrement de l'acte de translation de propriété, et alors son effet remonte au jour de l'acquisition; sinon il se transforme dans une hypothèque légale qui n'a plus rang que du jour de l'inscription. Il prend rang après les priviléges généraux et les priviléges spéciaux sur les immeubles, énumérés dans les articles 2103 et 2104 du Code civil, et il ne peut nuire aux créanciers hypothécaires des précédents propriétaires, dont les hypothèques ont été conservées conformément à la loi (1). Ainsi il n'a d'effet que contre les créanciers dont l'hypothèque se trouverait acquise dans le temps intermédiaire entre l'acquisition du comptable et l'inscription prise par le trésor public.

L'hypothèque légale existe à la charge de l'inscription et à la date de cette inscription :

1° Sur les immeubles des comptables qui leur appartenaient avant leur nomination;

2° Sur les biens acquis par les comptables, *autrement qu'à titre onéreux*, postérieurement à leur nomination;

3° Enfin, sur les immeubles qui étaient soumis au privilége, lorsqu'on a laissé passer deux mois sans prendre l'inscription requise par l'art. 5, d'après ce que nous avons dit plus haut (2).

minal; mais l'article du décret continue à subsister quant au privilége sur les meubles des redevables. (Cour de cass., arrêt du 11 mars 1835.)

(1) Loi du 5 sept. 1807, art. 4 et 5 °; C. civ., art. 2101, 2104 et 2105.

(2) Loi du 5 sept. 1807, art. 5, 6, § 1er; C. civ., art. 2113, 2121 et 2134. V. pour la forme et les effets de l'inscription, art. 2152 et 2148, n° 5.

Comme on le voit, la loi, pour prévenir les fraudes que les comptables pourraient commettre en plaçant sous le nom de leurs femmes des meubles précieux, ou des immeubles d'une plus grande valeur encore, établit la présomption que les meubles trouvés dans les maisons d'habitation des comptables, et que les immeubles acquis au nom de leurs femmes postérieurement à la nomination de leurs maris, appartiennent à ces derniers et doivent être le gage du trésor. Cette présomption qui résulterait des principes du Code civil, quant aux époux mariés en communauté (1), est étendue par la loi, même aux femmes séparées de biens, et par analogie aux femmes mariées sous le régime dotal. Elle ne peut tomber que devant des preuves incontestables, desquelles il résulterait que les biens appartenaient à la femme avant le mariage, ou qu'ils lui sont échus depuis à titre de succession ou de donation, ou bien qu'ils ont été achetés de ses deniers. Il faudrait en outre, si la femme était mariée sous le régime de la communauté, qu'elle prouvât qu'elle a le droit de conserver la propriété distincte de tout ou de partie de son mobilier, ce qui peut résulter soit de son contrat de mariage, soit de l'acte de donation du mobilier.

La loi borne la présomption de fraude aux biens acquis par les femmes des comptables; il serait facile à ces derniers d'en éluder les effets en employant les fonds du trésor à acquérir ces immeubles sous le nom de leurs enfants ou de leurs amis. La loi ne prévoit pas cette fraude, et la présomption qu'elle établit ne peut s'étendre d'un cas à un autre. On rentrerait alors dans les règles du droit commun, qui permettent toujours

(1) C. civ., art. 1401, 1402 et 1421.

d'attaquer des actes comme frauduleux; mais il y aurait cette différence entre ce cas et le précédent, que ce serait au trésor à faire la preuve que l'acquéreur est le prête-nom du comptable. Si cette preuve était faite, le privilége porterait sur l'immeuble : c'est ce qui a été jugé avec raison par la Cour de Limoges le 22 juin 1808.

Les dispositions de la loi du 5 septembre 1807 ne font point exception aux principes du droit commun, relatifs à la purge des priviléges et des hypothèques non inscrits dans le délai fixé par la loi. Ainsi, malgré le délai de deux mois accordé au trésor pour faire inscrire son privilége, si le comptable qui vient d'acheter un immeuble le revend sur-le-champ, et si l'acquéreur fait faire la transcription, le trésor est tenu de prendre inscription dans la quinzaine de cette transcription, conformément à l'article 834 du Code de procédure civile; sinon l'immeuble est libre du privilége entre les mains de l'acquéreur, duquel la loi n'exige ici l'accomplissement d'aucune formalité extraordinaire.

1084. Pour conserver les droits du trésor et le mettre à l'abri des pertes qui pourraient résulter d'actes translatifs de propriété passés à son insu, l'article 7 de la loi impose aux receveurs généraux de département, aux receveurs particuliers d'arrondissement, aux payeurs généraux et divisionnaires, aux payeurs des départements des ports et des armées, l'obligation d'énoncer leurs titres et leurs qualités dans les actes de vente, d'acquisition, de partage, d'échange, et autres actes translatifs de propriété qu'ils sont dans le cas de passer, sous peine d'encourir la destitution, et, en cas d'insolvabilité envers le trésor public, d'être poursuivis

comme banqueroutiers frauduleux. D'un autre côté, le receveur de l'enregistrement et le conservateur des hypothèques sont tenus, aussi à peine de destitution, et, en outre, de dommages-intérêts, l'un de requérir, l'autre de faire, au vu desdits actes, l'inscription au nom du trésor public pour la conservation de ses droits, et d'envoyer au procureur du Roi de l'arrondissement, et à l'agent du trésor public à Paris, le bordereau prescrit par les articles 2148 et suivants du Code civil. Toutes ces formalités cependant deviennent inutiles, lorsque le comptable obtient du trésor un certificat portant que l'aliénation qu'il veut faire n'est pas sujette à l'inscription de sa part. Ce certificat est énoncé dans l'acte d'aliénation. (L. 5 sept. 1807, 7 *.)

Le trésor, averti de l'aliénation faite par un comptable de biens qui lui sont affectés par privilége ou par hypothèque, examine la situation de ce comptable. S'il est déjà reconnu en débet, on poursuit contre lui, par toutes les voies de droit, le recouvrement des sommes dont il est redevable. Dans le cas contraire, le trésor, inscrit sur ses biens, a trois mois, à partir de la notification qui lui est faite par l'acquéreur, aux termes de l'art. 2183 du Code civil, pour fournir et déposer au greffe du tribunal de l'arrondissement des biens vendus un certificat constatant la situation du comptable. S'il est en débet, les poursuites ont lieu contre lui, comme nous l'avons dit tout à l'heure, et le trésor se paye tant sur ses biens que sur le prix de l'immeuble vendu, quand il vient en ordre utile. Quand le certificat est favorable au comptable, ou que les trois mois sont expirés sans qu'il ait été fourni, la mainlevée de l'inscription a lieu de plein droit et sans qu'il soit besoin de jugement. Ce n'est donc qu'au bout de ces trois mois que l'acquéreur peut con-



naître sa position, et payer son prix avec sûreté (1).

1085. Enfin, la loi se termine par une disposition qui suspend, pendant toute la durée de la gestion des comptables, la prescription que l'art. 2227 du Code civil permet aux débiteurs de l'État d'invoquer contre lui; mais cette disposition ne change rien aux droits des tiers acquéreurs qui n'auraient pas purgé, et qui pourraient toujours invoquer contre l'État la prescription établie par l'art. 2180 du Code civil, prescription qui court à partir de la transcription (2).

1086. La loi dont nous venons de donner l'analyse a pour titre : *Loi relative aux droits du trésor public sur les biens des comptables*. Le mot *comptable* paraît signifier ici tout individu qui manie des deniers pour le compte du trésor public. Cependant l'art. 7 de la loi n'impose les obligations qu'il énumère qu'aux receveurs généraux de département, aux receveurs particuliers d'arrondissement, aux payeurs généraux et divisionnaires, aux payeurs des départements des ports et des armées; d'où l'on a conclu que la loi tout entière n'était point applicable aux autres comptables, et notamment aux percepteurs des contributions. Un receveur de l'enregistrement ayant requis une inscription hypothécaire sur les biens d'un de ces fonctionnaires, celui-ci réclama auprès du ministre des finances, qui décida, le 21 mars 1809, que la réclamation était fondée, et qu'il y avait lieu d'ordonner la radiation des inscriptions.

Cette décision est sans doute motivée sur les incon-

(1) Loi du 5 sept. 1807, 8 et 9 . La radiation des inscriptions faites à la requête de l'agent du Trésor public s'opère sur la remise des mainlevées authentiques consenties par cet agent, et qui font mention des arrêts de la Cour des comptes ou arrêtés ministériels en exécution desquels elles sont données. (Décisions minist. des 28 nov. 1808 et 24 févr. 1809.

(2) Loi du 5 sept. 1807, art. 10 ; C. civ., art. 2227 et 2180.

vénients qu'il y aurait à grever de priviléges et d'hypothèques légales un trop grand nombre d'immeubles, et sur ce que la bonne gestion et la solvabilité des autres comptables sont suffisamment garanties par la surveillance à laquelle ils sont soumis, par les cautionnements qu'ils sont obligés de fournir, et par l'obligation imposée à la plupart d'entre eux de verser leurs fonds entre les mains des receveurs dans un bref délai, et enfin par la responsabilité de ces receveurs. Il faut reconnaître, d'un autre côté, que l'art. 2121 du Code civil, qui frappe d'une hypothèque légale les biens des comptables de l'État, des communes et des établissements publics, n'admet aucune exception; mais, comme cette hypothèque est soumise à la formalité de l'inscription, on peut, dans la pratique, la restreindre aux seuls cas dans lesquels elle est vraiment utile.

1086 *bis*. Il est sursis au payement des arrérages des rentes des comptables, fournisseurs, et autres reliquataires des deniers publics constitués en débet, jusqu'à ce qu'ils se soient libérés, ou qu'ils aient transféré jusqu'à due concurrence, au profit du trésor public, la propriété de leurs inscriptions au grand-livre. (Arrêté du 24 messidor an XI.)

1087. La seconde garantie du trésor consiste dans un *cautionnement* en numéraire, fixé d'après l'importance des sommes que le comptable peut avoir entre les mains, et versé au trésor qui en paye les intérêts. Les cautionnements sont affectés, par premier privilége, à la garantie des condamnations qui pourraient être prononcées contre les comptables qui les ont fournis, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, pour tous les faits résultant des diverses gestions dont ils peuvent être chargés par la même administration, quel que soit le lieu où ils exercent leurs fonctions;

par second privilége, aux personnes qui ont prêté les sommes qui les composent, quand elles ont observé les formalités prescrites par les décrets des 28 août 1808, art. 1, 2, 3, et 22 décembre 1812, art. 1, 2, 4; et, subsidiairement, au payement dans l'ordre ordinaire des créances particulières qui seraient exigibles sur eux (1). Les oppositions faites par l'agent judiciaire du trésor sur les cautionnements des comptables sont des actes administratifs qui ne peuvent être appréciés, ni pour le fond, ni pour la forme, par les tribunaux ordinaires. (Arr. du Conseil du 20 août 1840.)

1088. Enfin, comme les deniers publics ne sont entre les mains des comptables qu'un dépôt dont ils ne peuvent user sans se rendre coupables, il est juste de frapper de peines sévères leur infidélité. Aussi la loi du 17 avril 1832 soumet-elle à la contrainte par corps, pour raison du reliquat de leurs comptes, de déficit ou débet constatés à leur charge, et dont ils ont été déclarés responsables :

1° Les comptables de deniers publics ou d'effets mobiliers publics et leurs cautions;

2° Leurs agents ou préposés qui ont personnellement géré ou fait la recette ;

3° Toutes personnes, telles que les préposés des comptables, qui ont perçu des deniers publics dont elles n'ont pas effectué le versement ou l'emploi, ou qui, ayant reçu des effets mobiliers appartenant à l'État, ne les représentent pas, ou ne justifient pas de l'emploi qui leur avait été prescrit.

La contrainte par corps peut être prononcée, dans ces différents cas, aussi bien contre les femmes et les

(1) Lois des 25 niv. et 6 vent. an XIII, 28 avril 1816, art. 80, 81, 82, 83, 92, 93 et 97; avis du Conseil d'Etat du 12 août 1807; décret du 28 août 1808; ord. des 11 février, 25 sept. 1816, 22 mai 1825, 28 avril 1816.

filles que contre les hommes; il n'y a d'excepté que les personnes septuagénaires. Mais, d'un autre côté, comme une mesure aussi grave ne peut être employée pour des sommes très-modiques, il faut que l'intérêt du trésor soit supérieur à une somme de trois cents francs. La durée de l'emprisonnement peut varier d'un an à dix ans.

Comme il s'agit ici de questions purement administratives, qui d'ailleurs se réduisent toujours à un rapprochement de chiffres, la contrainte par corps contre les comptables du trésor peut être exercée sans jugement et en vertu de contraintes décernées administrativement. C'est ce qui résulte de l'art. 46 de la loi, qui déclare subsistantes les dispositions concernant le mode des poursuites à exercer contre les débiteurs de l'État, consignées dans les lois précédentes.

1089. Un avis du Conseil d'État du 20 juillet 1808 porte que les préposés de l'enregistrement doivent les intérêts de leurs débets à partir du moment où ils auraient dû faire le versement, lorsque le déficit résulte de soustraction ou d'omission. Un arrêt du Conseil du 20 janvier 1819 décide qu'à l'égard des déficits résultant d'erreurs de calcul, les intérêts ne doivent courir qu'à partir de la signification du procès-verbal de vérification. Ces décisions, bien qu'elles ne statuent que sur les receveurs de l'enregistrement, semblent devoir s'appliquer à tous les comptables, car elles sont basées sur les principes du droit commun.

1090. L'action de l'État en répétition des deniers publics soustraits par un comptable n'est pas soumise à la prescription de l'action criminelle qui peut être exercée contre lui pour le même fait. Elle dure, ainsi que l'action en reddition de compte, pendant trente années à partir du jour de la cessation de leurs fonc-

tions. (C. cass. 23 janvier 1822; l. 5 sept. 1807, 10*.) Quant aux intérêts de la somme dont le comptable est redevable, ils se prescrivent, comme tous les arrérages, par cinq ans.

1091. Le contentieux relatif à la comptabilité se répartit, d'après les principes généraux, entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. C'est le ministre des finances qui statue en premier ressort, sauf l'appel au Conseil d'État, sur toutes les questions qui s'élèvent entre le trésor et les comptables et les comptables entre eux, ainsi qu'entre les comptables et leurs cautions; parce que la forme, le règlement, le débat et la reddition des comptes, la vérification des caisses, registres et écritures, se rattachent à la bonne gestion et à l'emploi régulier des biens et deniers de l'État, dont il est responsable. Par la même raison, les autres ministres prononcent en premier ressort sur les comptabilités spéciales qui ressortissent de leur département; mais c'est au ministre des finances qu'ils doivent s'adresser pour faire procéder au recouvrement du débet par voie de contrainte.

L'autorité judiciaire est compétente lorsque le trésor public est désintéressé, ou que la contestation entre le comptable et le tiers est de nature à être décidée par des motifs ou des moyens tirés du droit commun (arrêt du Conseil du 28 mai 1812); ou lorsqu'il ne s'agit que de vérifier et de régulariser l'enveloppe extérieure des actes extrajudiciaires qui sont placés sous l'autorité et la surveillance des tribunaux (1).

Ainsi le ministre prononce, sauf recours au Conseil d'Etat, entre le trésor et les comptables ou leurs cautions, pour opposition aux contraintes décernées par le

(1) V. Questions de droit administratif, 5e édit., vo *Comptable*, t. 1, p. 310.

trésor, quand le fond du droit est contesté; entre un percepteur et son prédécesseur, pour subrogation aux obligations de son prédécesseur (arrêt du Conseil du 6 janvier 1830); entre les receveurs généraux et les receveurs particuliers, au sujet de leurs inférieurs, pour questions de responsabilité.

Mais les tribunaux ordinaires prononcent entre le trésor et un comptable sur l'opposition aux contraintes pour bénéfice d'âge ou pour l'inobservation des formes légales (arrêt du Conseil du 28 août 1827); entre un percepteur et son successeur, sur les actions postérieures au désintéressement du trésor (arrêt du Conseil du 13 avril 1828), sur la validité d'un payement fait par le trésor au préjudice d'un transport qui lui aurait été signifié. (Arrêt du Conseil du 16 mai 1839.)

1092. Nous croyons utile, pour compléter autant que possible cette matière, de rappeler ici quels sont les droits que des lois spéciales attribuent au trésor sur les redevables. Ce sont d'abord :

En matière de contributions directes, un privilége qui s'exerce avant tout autre, pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, sur les récoltes, loyers, fruits et revenus des biens immeubles sujets à la contribution; et pour l'année échue et l'année courante des contributions mobilières, des portes et fenêtres, des patentes, et de toute autre contribution directe et personnelle, sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables, en quelque lieu qu'ils se trouvent. (L. 12 novem. 1808, et n° 854.)

1093. Pour les contributions indirectes, un privilége sur les meubles et les effets mobiliers des redevables, privilége qui n'est primé que par celui des frais de justice et par celui du locateur pour six mois de

loyer. (L. 1er germ. an XIII, 47 ; *v.* n° 902 et la note.)

1094. Pour les droits de douanes, un privilége qui frappe sur les meubles et effets mobiliers des redevables, et qui est primé, dit la loi de 1791, par les frais de justice et *autres privilégiés* (sans doute ceux de l'article 2101. Ce privilége est étendu, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, aux meubles des cautions des redevables. (Arrêt du 12 décembre 1822.) La régie a de plus une hypothèque sur les immeubles des redevables, à compter du jour où leurs soumissions ont été faites sur les registres et signées par eux ou leurs facteurs, pourvu que les extraits de ces registres, contenant leurs soumissions, aient été soumis à l'enregistrement dans le délai fixé pour les actes de notaire. (L. 6 août 1791, t. 13, art. 23.)

1095. Pour le payement des droits de mutation par décès, le trésor a une action sur les revenus des biens à déclarer, dans quelques mains qu'ils se trouvent. Nous avons dit que ce n'était pas un véritable privilége. (*V.* n° 949.)

1096. Le trésor public est obligé de faire l'avance des frais nécessaires à la poursuite des crimes et délits. La loi du 5 septembre 1807 lui accorde, pour le remboursement de ces avances, un privilége sur les biens meubles et immeubles des condamnés, en matière criminelle, correctionnelle et de police.

Le privilége sur les meubles et effets du condamné est primé par les priviléges désignés aux articles 2101 et 2102 du Code civil, et par celui qui est accordé pour les frais de la défense personnelle du condamné ; en cas de contestation sur la quotité de ces frais de la part de l'administration des domaines, ils sont réglés, d'après la nature de l'affaire, par le tribunal qui a prononcé la condamnation.

Le privilege sur les biens immeubles des condamnés doit être inscrit dans les deux mois à dater du jour du jugement de condamnation, sinon il dégénère en une hypothèque légale qui n'a plus de rang qu'à dater du jour de son inscription. Il est primé :

1° Par les priviléges de l'article 2101 du Code civil, dans les cas prévus par l'article 2105 ;

2° Par les priviléges de l'article 2103 du Code civil, lorsque les conditions prescrites pour leur conservation ont été accomplies ;

3° Par les hypothèques légales existant indépendamment de l'inscription, pourvu qu'elles soient antérieures au mandat d'arrêt, dans le cas où il en aurait été décerné contre le condamné, sinon au jugement de condamnation ;

4° Par les autres hypothèques, pourvu qu'elles résultent d'actes ayant une date certaine, antérieure au mandat d'arrêt ou au jugement de condamnation, et qu'elles aient été inscrites avant le privilége du trésor (L. 5 sept. 1807) ;

5° Enfin, par les sommes dues pour la défense personnelle du condamné.

La partie civile, aux termes de la loi du 18 germinal an VII, art. 5, avait le droit de prélever les indemnités qu'elle avait obtenues avant les frais adjugés à l'État. Cette disposition a été abrogée par la loi du 5 pluviôse an XIII, qui rend les parties civiles responsables du remboursement des frais de poursuite, sauf leur recours contre les condamnés, et par la loi du 5 septembre 1807 ; mais si la partie civile a été obligée de payer les frais au trésor, elle doit être subrogée à ses droits et priviléges, aux termes de l'article 1251 du Code civil.

Si l'individu qui est sous le coup d'un mandat d'arrêt ou d'un jugement de condamnation aliène ses biens,

le trésor doit, pour conserver son privilége, prendre une inscription dans la quinzaine de la transcription du titre translatif de propriété, aux termes de l'art. 834 du Code de procédure civile.

1097. Les frais des actes et procédures faits sur la poursuite d'office du ministère public dans les cas prévus par le Code civil, pour les poursuites en rectification des actes de l'état civil, et pour les poursuites prescrites par la loi du 25 ventôse an XI sur le notariat, et généralement ceux faits dans tous les cas où le ministère public agit dans l'intérêt de la loi, sont garantis par un privilége qui s'exerce conformément aux règles prescrites par la loi du 5 septembre 1807. En cas de poursuite en interdiction, le privilége porte sur les biens de l'interdit, et, s'ils sont insuffisants, sur ceux de ses père, mère, époux ou épouse (1).

1098. Lorsqu'un prévenu a fait le dépôt de la somme fixée par la loi, ou justifié d'immeubles suffisants pour obtenir sa liberté provisoire, les espèces déposées et les immeubles servant de cautionnement sont affectés par privilége :

1° Aux frais faits par le trésor royal;

2° Au payement des réparations civiles et des frais avancés par la partie civile;

3° Aux amendes.

Le procureur du roi et la partie civile peuvent prendre inscription hypothécaire sans attendre le jugement. L'inscription prise à la requête de l'un ou de l'autre profite à tous les deux. (C. d'instr. crim., 121.)

1099. L'État, comme nous l'avons dit dans un des chapitres précédents, a une hypothèque sur les biens

(1) Lois des 6 août 1791, tit. 13, art. 22, et 4 germ. an XI, tit. 6, art. 1.

des entrepreneurs, des fournisseurs et des fermiers des biens de l'État, en vertu de l'acte d'adjudication ou du marché; il a aussi un premier privilége sur les cautionnements, dans le cas où il en doit être fourni.

1100. Enfin il faut ajouter à toutes ces dispositions celles des art. 8, 10, 11 et 12 de la loi du 17 avril 1832*, qui autorisent la contrainte par corps non-seulement contre les comptables, leurs agents et préposés, les dépositaires d'effets publics, les fournisseurs et entrepreneurs, mais encore contre les redevables des contributions indirectes, et contre les cautions de tous ces débiteurs, dans les cas qu'ils déterminent et que nous avons déjà énumérés.

TITRE II.

DES ROUTES ET CHEMINS.

SOMMAIRE.

1101. *Division de la matière.*

1101. Les voies de communication par terre ou par eau consacrées à un usage public, et l'ensemble des règles relatives à leur établissement, à leur conservation et à leur police, sont connues, dans le droit administratif, sous le nom de *voirie*.

On distingue la voirie en *grande* et *petite*.

La grande voirie comprend *les routes royales*, dé-

partementales et stratégiques, *les chemins de fer*, *les cours d'eau navigables ou flottables*.

La petite voirie comprend les voies de communication, d'un intérêt plus restreint, établies principalement pour le service des communes.

Les rues des villes, bourgs et villages, qui sont le prolongement des routes royales ou départementales, appartiennent à la grande voirie; les autres appartiennent à la petite. Il faut excepter les rues de Paris, qui sont toutes rangées dans la première catégorie (1).

Cette matière est régie en grande partie par les anciens règlements, confirmés provisoirement par la loi du 19-22 juillet 1791, par l'art. 484 du Code pénal, et par la loi du 23 mars 1842 *.

Nous ne ferons pas, à proprement parler, un *traité de la voirie*, mais nous nous occuperons dans ce titre des *grandes routes* et des *chemins vicinaux*; *les rivières et les canaux* trouveront leur place dans le titre suivant, consacré aux *eaux* (2).

CHAPITRE PREMIER.

DES GRANDES ROUTES ET DE LEURS ACCESSOIRES.

SOMMAIRE.

1102. *Ancienne classification des grandes routes.*

1103. *Classification établie par le décret du* 16 *décembre* 1811 *et la loi du* 27 *juin* 1833.

(1) Décret du 27 oct. 1808. On appelle à Paris *petite voirie* tout ce qui tient à la sûreté, à la propreté, à la commodité du passage. *V.* décr. du 12 messidor an VIII, 21.

(2) Nous avions d'abord l'intention, comme nous l'avons annoncé au commencement de ce volume, de ne traiter ici que des *grandes routes*, en ren-

1102. La détermination des routes dépendantes de la grande voirie offrait autrefois de nombreuses difficultés, par suite de la diversité qui régnait à cet égard dans les anciennes coutumes. Un arrêt du Conseil du 6 février 1776, qui fut rendu pour établir une règle

voyant ce qui est relatif aux chemins vicinaux à l'époque à laquelle nous traiterons des communes; mais il nous a semblé depuis qu'il y aurait plus d'avantage à réunir deux matières qui ont entre elles une grande analogie.

uniforme, divisait les routes en quatre classes. Il est nécessaire de faire connaître cette nomenclature qui était en vigueur à l'époque de la révolution, parce qu'elle a servi de point de départ à la nomenclature actuelle.

La première classe comprenait les grandes routes qui traversaient la totalité du royaume, ou qui conduisaient de la capitale dans les principales villes, ports ou entrepôts de commerce;

La seconde, les routes par lesquelles les provinces et les principales villes du royaume communiquaient entre elles, ou qui conduisaient de Paris à des villes considérables, mais moins importantes que celles dont il est question dans le paragraphe précédent;

La troisième, celles qui avaient pour objet la communication entre les villes principales d'une même province et de provinces voisines;

La quatrième, les chemins particuliers destinés à la communication des petites villes ou bourgs.

1103. Le décret du 16 décembre 1811, qui forme aujourd'hui le droit commun, distingue deux espèces de grandes routes; les unes nommées *routes royales*, les autres *routes départementales*.

L'article 6 de la loi du 27 juin 1833 prescrit, dans les départements de l'Ouest seulement, la confection d'une nouvelle espèce de routes, nommées *routes stratégiques* (1).

Enfin, la science moderne a créé les chemins de fer, et la loi du 11 juin 1842 a prescrit l'établissement sur un plan rationnel d'un grand système de communication au moyen des rails-ways.

Les routes royales sont celles qui, parcourant des

(1) Nous parlerons *des chemins de halage* en traitant des cours d'eau dont ils sont l'accessoire.

lignes d'une vaste étendue, ouvrent des communications d'un intérêt général; celles qui existaient en 1811 ont été classées dans un tableau annexé au décret.

Les routes départementales sont celles qui établissent des communications dans l'intérieur d'un département, ou avec les départements voisins.

1104. *Les routes royales* sont subdivisées en trois classes : celles de la première conduisent de la capitale aux frontières ou aux villes maritimes d'une grande importance; celles de la deuxième se dirigent également de la capitale vers les frontières ou vers les côtes, mais aboutissent à des lieux moins considérables; celles de la troisième assurent les communications intérieures, sans partir de la capitale pour arriver aux frontières. Les routes comprises dans les deux premières classes devaient être construites et entretenues aux frais du trésor; celles de la troisième concurremment aux frais du trésor et des départements qu'elles traversent; mais les lois de finances, et notamment celles des 25 mars 1817, 15 mai 1818, ayant établi la spécialité dans les budgets de l'État, des départements et des communes, ont définitivement mis à la charge de l'État les travaux de toutes les routes royales. La création d'une route royale doit toujours être autorisée par une loi, à moins qu'elle ne soit moindre de 20,000 mètres et ne forme embranchement avec une autre route; dans ce cas, une ordonnance suffirait, et la loi ne serait nécessaire que pour le vote des fonds (1).

1105. *Les routes départementales* ne forment qu'une seule classe; elles sont à la charge des départe-

(1) Décret du 16 déc. 1811, art. 1, 5 et 6; loi du 3 mai 1841, art. 3.

ments (1). Tel est du moins le principe général; mais la rigueur en est adoucie dans la pratique, et le gouvernement vient quelquefois au secours des départements qui ne sont pas assez riches pour faire seuls les dépenses que nécessitent les routes dont ils ont besoin (2). Il faut alors que la dépense de l'État soit autorisée par une loi.

Le tableau des routes départementales a été arrêté par le décret du 7 janvier 1813, d'après les délibérations des conseils généraux dans leur session de 1812 (3). Voici quelle est aujourd'hui la marche à suivre, lorsqu'il s'agit de demander soit la construction d'une nouvelle route, soit la reconstruction ou l'entretien d'une ancienne. La demande peut en être formée par des arrondissements, des communes, des associations, ou même par de simples particuliers; elle est présentée à la plus prochaine session du conseil général, qui délibère sur l'utilité des travaux. Si la délibération intéresse plusieurs départements, il est procédé dans chacun d'eux de la même manière. Les délibérations définitives des conseils généraux sont, avec les avis des préfets et les observations des ingénieurs en chef, adressées, par l'in-

(1) D'après le décret du 16 déc. 1811, les dépenses relatives aux routes départementales devaient être supportées par les départements, arrondissements et communes, en proportion des avantages que devaient leur procurer les routes. C'était l'administration qui devait déterminer leurs parts contributives (art. 16 et 17); mais, cette répartition présentant beaucoup de difficultés, la loi du 25 mars 1817, art. 53, n° 2, a mis les frais des routes départementales au nombre des dépenses variables des départements, auxquelles il est pourvu au moyen des centimes additionnels votés par les Chambres. *Voir* aussi art. 24 de la loi du 18 avril 1816. L'article 12, n° 10, de la loi du 10 mai 1838, met au nombre des dépenses ordinaires et obligatoires des départements les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie.

(2) Décret du 16 déc. 1811, art. 7.

(3) *Id.* art. 13, 14 et 15.

termédiaire du directeur général des ponts et chaussées, au ministre, sur le rapport duquel il est statué par le Roi (1).

1106. La création de la route est autorisée par une ordonnance, la loi du 3 mai 1841 n'ayant point innové au décret du 16 décembre 1811 sur ce point. Il est statué par un règlement d'administration publique sur l'époque à laquelle elle doit être achevée et plantée, sur la somme nécessaire pour sa construction et son entretien, sur les offres faites par des communes, des propriétaires ou des associations de propriétaires, pour contribuer à ces différents travaux (2). D'après la loi du 20 mars 1835, la classification d'une route départementale ne peut avoir lieu qu'autant que le vote du conseil général a été précédé de l'enquête prescrite par l'article 3 de la loi du 7 juillet 1833 (auj. 3 mai 1841). Cette enquête est faite par l'administration d'office, ou sur la demande du conseil général.

1107. Il arrivait quelquefois, lorsqu'une route intéressait plusieurs départements, que ceux qui ne l'avaient pas votée refusaient de faire les fonds nécessaires pour l'achever. Cette dépense n'étant point obligatoire d'après la loi du 10 mai 1838, la route restait interrompue. Pour remédier à cet inconvénient, une loi du 25 juin 1841 statue que, lorsqu'une route intéressant deux ou plusieurs départements a été classée et

(1) Décret du 16 déc. 1811, art. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 et 23. Il résulte des documents statistiques publiés par le ministre du commerce et des travaux publics, t. I, p. 42, que la longueur totale des routes royales au 1er janvier 1837 était de 34,511,876 mètres, dont 24,717,156 à l'état d'entretien, 5,852,278 à réparer, et 3,942,442 en lacunes. — Les routes départementales, à la même époque, offraient une étendue de 36,578,563 mètres, dont 22,228,007 à l'état d'entretien, 5,214,306 à l'état de réparation, et 9,136,250 à terminer. *V.* la note du nº 1129.

(2) Décret du 16 déc. 1811, art. 16 et 17; loi du 3 mai 1841, art. 3; loi du 10 mai 1838, art. 4, nº 10.

est en voie d'exécution sur un ou plusieurs d'entre eux, et qu'un département sur lequel elle doit s'étendre refuse de classer ou d'exécuter la portion de route qui doit traverser son territoire, le classement ou l'exécution peut être ordonné par une loi précédée d'une enquête. Cette loi détermine la portion dans laquelle chaque département intéressé contribue aux dépenses de construction et d'entretien de la portion de route dont le classement ou l'exécution a été refusé. Les dépenses de construction peuvent, suivant les circonstances, être mises pour la totalité à la charge des départements qui ont réclamé le classement ou l'exécution sur le territoire d'un autre département. Les formes de l'enquête sont réglées par une ordonnance du 7 nov. 1842.

1108. *Les routes départementales* peuvent devenir *routes royales,* et cesser ainsi d'être à la charge du département pour passer à celle de l'État; cette translation ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi (1).

1109. Les routes dites *stratégiques*, que l'article 6 de la loi du 27 juin 1833 autorise à créer dans l'Ouest, sont distinctes des routes royales, départementales et communales. Prescrites dans le but de rendre impossible la guerre civile dans ces départements, jusque-là peu accessibles aux troupes, elles sont assimilées aux constructions militaires, et régies par les mêmes lois pour ce qui concerne les occupations permanentes ou temporaires de terrains et de bâtiments (2). Mais parce qu'elles sont utiles aux pays qu'elles traversent, non-seulement comme moyen de pacification, mais encore sous le rapport industriel, les frais d'entretien qu'elles nécessitent doivent être supportés concurremment par

(1) Loi du 21 avril 1832, art. 10.
(2) *V.* loi du 30 mars 1831.

les communes, les départements et le trésor, dans des proportions arrêtées par les règlements d'administration publique, rendus après l'avis des conseils municipaux et des conseils généraux de département. (L. 27 juin 1833, 6, 8, 9.)

1110. Les progrès de la science ont amené l'invention d'un moyen de communication beaucoup plus rapide que ceux que l'on connaissait jusqu'ici; des machines à vapeur, attelées à la place des chevaux, emportent les voyageurs et les marchandises avec une vitesse moyenne de dix lieues à l'heure, que l'on pourrait sans danger rendre plus considérable encore. Les chemins destinés à ce genre de transport sont construits sur un plan horizontal; ils sont garnis de deux bandes de fer que l'on appelle *rails*, posées parallèlement en saillie au-dessus du sol, sur lesquelles s'enchâssent et tournent les roues des wagons et des autres véhicules employés au transport.

D'après l'article 3 de la loi du 3 mai 1841, les chemins de fer ne peuvent être exécutés qu'en vertu d'une loi, excepté quand ils constituent des embranchements de moins de 20,000 mètres de longueur. Pendant plusieurs années, les chemins de fer exécutés en France ont été l'objet de concessions faites à des compagnies; mais ces différents chemins, peu importants, étaient établis sur des points du territoire éloignés les uns des autres, et ne se rattachaient pas à un plan général de viabilité. Le gouvernement, après s'être éclairé par des études et par l'expérience, a entrepris d'étendre sur la surface du royaume un réseau général de chemins de fer destinés à unir, par des voies rapides de communication, le nord avec le midi, l'est avec l'ouest, l'Océan avec la Méditerranée. Le centre de ce réseau est Paris, d'où les différentes lignes se dirigent sur la

frontière de Belgique, sur l'Angleterre, sur la frontière d'Allemagne, sur la Méditerranée, sur l'Océan, sur le centre de la France. D'autres lignes complètent la réunion de la Méditerranée au Rhin, de l'Océan à la Méditerranée. (L. du 11 juin 1842, art. 1.)

Les tentatives faites jusqu'à ce jour par des compagnies ont prouvé qu'elles étaient insuffisantes pour entreprendre seules l'exécution des grandes lignes de chemins de fer, à cause des capitaux considérables que ces entreprises exigent, et parce que, les chemins de fer ne pouvant produire les grands résultats qu'on en espère qu'autant que les tarifs seront peu élevés, leurs produits ne pourraient égaler l'intérêt du capital engagé dans l'opération. Il a donc fallu mettre à la charge du trésor une partie des dépenses; mais, comme les chemins de fer, en ouvrant des débouchés plus faciles pour les produits de l'agriculture et de l'industrie, augmenteront les richesses territoriales et commerciales, on a fait contribuer aux dépenses les départements traversés et les communes intéressées, qui en éprouveront plus immédiatement les bons résultats; enfin, les compagnies particulières ont été appelées à concourir aux nouvelles entreprises dans une proportion qui n'est point au-dessus de leur force (1).

L'entreprise des grandes lignes de chemins de fer a été divisée en trois parties distinctes :

1° L'acquisition des terrains;

2° L'exécution des terrassements et des ouvrages d'art;

(1) La loi cependant, prévoyant le cas où des compagnies seraient assez riches pour entreprendre seules la construction complète de quelques-unes des lignes votées, statue que cette concession pourra être faite à l'industrie privée, en vertu de lois spéciales, et aux conditions qui seront alors déterminées. *L.* art. 2, § dernier.

3° L'achat et la pose de rails, l'achat des machines et l'exploitation.

L'État avance la totalité des indemnités des terrains et bâtiments dont l'expropriation est nécessaire, sauf son recours pour les deux tiers de cette somme contre les départements traversés et les communes intéressées; il paye seul le terrassement, les ouvrages d'art et les stations. Les deux tiers des indemnités de terrains et de bâtiments, supportés en définitive par les départements et les communes, sont répartis, par une délibération du conseil général, entre le département et les communes qu'il désigne comme intéressées, et la part contributoire pour chacune d'elles est déterminée à raison de son intérêt et de ses ressources financières. La délibération du conseil général, qui détermine en même temps les ressources extraordinaires destinées à supporter les dépenses, est soumise à l'approbation du Roi (1). (L. 11 juin 1842, 3, 4, 5.)

L'établissement de la voie de fer, y compris la fourniture du sable, le matériel et les frais de l'exploitation, les frais d'entretien et de réparation du chemin, de ses dépendances et de son matériel, sont à la charge des compagnies auxquelles l'exploitation du chemin de fer est donnée à bail (2). Ce bail, qui est passé provisoirement par le ministre des travaux publics, et qui doit être approuvé par une loi à cause de son importance, règle la durée et les conditions de l'exploitation, ainsi que le tarif des droits à percevoir sur le parcours. A son expiration, la valeur de la voie de fer et du matériel est remboursée à la compagnie par celle qui lui succède,

(1) Il faut remarquer la disposition du § 2 de l'art. 3 qui décide qu'il n'y aura pas lieu à indemnité pour l'occupation des terrains ou bâtiments appartenant à l'Etat; ce qui est une dérogation au principe général établi par la loi du 3 mai 1841. *V.* n° 622.

(2) Tous ces frais ont été évalués aux $^5/_{12}$ de la dépense totale.

ou par l'État. (L. du 11 juin 1842, art. 3, 4, 5, 6, 7.)

Des ordonnances royales régleront les mesures à prendre pour concilier l'exploitation des chemins de fer avec l'exécution des lois et règlements sur les douanes; des règlements d'administration publique détermineront les mesures et les dispositions nécessaires pour garantir la police, la sûreté, l'usage et la conservation des chemins de fer et de leurs dépendances. (Loi du 11 juin 1842, art. 8 et 9.)

1111. Le décret de 1811 n'a rien déterminé relativement à la largeur des routes; on reste donc, à cet égard, dans les termes de l'arrêt du Conseil du 16 février 1776. Il en résulte que les routes royales de première classe, correspondantes à celles comprises dans la première catégorie de l'arrêt, ont 42 pieds (14 mètres) de largeur, celles de la seconde 36 pieds (12 mètres), et celles de la troisième 30 pieds (10 mètres). Quant aux routes départementales, elles ont de 24 à 30 pieds (de 8 à 10 mètres), suivant les circonstances; le tout sans comprendre ni les fossés ni les empâtements des talus ou glacis. Cette fixation toutefois n'a rien de rigoureux; elle détermine seulement une limite qu'on ne doit pas dépasser, et il arrive souvent, dans la pratique, qu'elle n'est pas même atteinte. La largeur est en général fixée eu égard aux besoins de la route, aux intérêts de l'agriculture, et à l'économie dans les frais d'établissement. C'est ainsi que dans les pays de montagnes les routes sont en général plus étroites que dans les pays de plaines, à cause des frais considérables que nécessitent les travaux de terrassement. D'un autre côté, l'arrêt de 1776 prévoit le cas où l'affluence des voitures aux abords de la capitale ou des grandes villes rendrait insuffisante la largeur ordinaire; d'après son article 7, le Roi peut alors augmenter la

largeur des routes jusqu'à concurrence de 60 pieds. Enfin, aux termes de l'art. 10, il ne devait être fait aucun changement aux routes déjà construites, eussent-elles eu plus que la largeur fixée par le règlement, à moins d'une décision formelle du Roi.

1112. Les routes royales sont la propriété de l'État (1), mais elles sont consacrées à un usage public; ainsi chacun peut s'en servir pour passer à pied, à cheval ou en voiture, et pour y faire des transports, en se soumettant toutefois aux règlements établis dans l'intérêt de leur conservation et de la sûreté publique; tels sont ceux qui déterminent le poids des voitures, la largeur des roues, les précautions que doivent observer les charretiers dans la conduite de leurs chevaux, etc.

1113. Les propriétaires riverains ont sur les routes des droits plus étendus, qui constituent de véritables servitudes dérivant de la nature des lieux (*v.* cependant n°. 1129). La première, qui résulte de la destination même de la route, consiste dans le droit d'avoir des portes et des ouvertures propres à desservir les maisons, les enclos ou les champs. Il en est d'autres qui dérivent moins spécialement de la destination principale des routes, et qui sont cependant d'une haute importance pour les particuliers; ce sont les droits de jour et d'égout. Les propriétaires de maisons contiguës aux routes peuvent ouvrir, dans ces maisons, le nombre de croisées qu'ils jugent convenable; ils ont aussi la faculté de faire écouler sur la voie publique les eaux pluviales et ménagères, à la charge toutefois de se conformer aux règlements de police.

(1) *V.* l. 1 Code *Quæ sunt regalia*; arrêt du Conseil de 1620; Loyseau, *Traité des Seigneuries*, ch. 9. Les anciens auteurs disaient que les routes appartenaient au Roi, parce que l'on ne distinguait pas le domaine de l'État du domaine de la couronne. Loi du 22 nov. 1790; Code civil, art. 538.

1114. Des doutes se sont élevés sur la question de savoir à qui appartient le sol des routes départementales. D'après un avis du Conseil d'État en date du 27 août 1834, il faut distinguer entre les routes ou portions de routes acquises et construites avec les fonds départementaux, et celles qui ont été concédées aux départements, et déclarées départementales par l'art. 3 du décret du 16 décembre 1811. Les premières sont la propriété des départements, qui peuvent en vendre le terrain en cas de suppression de la route; les autres sont restées la propriété de l'État. Cependant une décision du ministre des finances, du 12 septembre 1842, à laquelle ont adhéré les ministres de l'intérieur et des travaux publics, porte que, dans le second cas, les départements ont droit, à titre de compensation ou dédommagement des dépenses de reconstruction et d'entretien mises à leur charge, aux prix des ventes et aux soultes d'échange des terrains devenus inutiles par suite de rectification d'alignement ou de changement de tracé, ainsi qu'au prix des arbres plantés sur le sol de ces routes.

1115. De ce que les routes sont consacrées à un usage public, il résulte qu'elles sont hors du commerce, et que par conséquent on ne peut en acquérir le sol par prescription. (C. civ., 2226.) Ce principe est incontestable tant que leur destination subsiste; mais, lorsqu'une route est supprimée, les terrains qui la composaient, n'étant plus destinés à un usage public, deviennent susceptibles d'une propriété privée, et peuvent être prescrits. C'est ce qui résulte de la combinaison des articles 2226, 2227 et 541 du Code civil. Ainsi, pour que la prescription puisse être invoquée, il faudra prouver d'abord le changement de destination : cette preuve pourra se faire par une ordonnance

royale portant suppression de la route; elle pourrait se faire aussi, selon nous, par l'acte de création d'une route nouvelle qui aurait rendu l'ancienne complétement inutile. Quant à la preuve que l'on voudrait tirer de la possession, il faut distinguer : si la possession a seulement porté sur une partie de route, de telle sorte que le passage ait pu continuer, elle est inutile. C'est dans ce sens que l'ordonnance de Blois voulait « que » tous grands chemins fussent remis à leur ancienne » largeur, nonobstant toutes usurpations, par quelque » laps de temps qu'elles pussent avoir été faites. » Mais, si la possession d'un ou de plusieurs particuliers a porté sur toute la largeur de la route, de telle sorte que le passage ait été rendu impossible, il nous semble qu'elle prouvera suffisamment le changement de destination, et qu'elle pourra engendrer la prescription, si elle réunit d'ailleurs les autres conditions prescrites par la loi. Ce sont là des questions de fait laissées à l'appréciation des tribunaux.

D'un autre côté, lorsque l'État poursuit des particuliers pour usurpation sur le sol d'une route, il doit établir d'abord quelle en était la largeur; chose souvent difficile à faire à l'égard des routes antérieures au décret du 16 décembre 1811, parce qu'il n'en existait pas d'états réguliers et complets, et que les dimensions indiquées par l'arrêt du Conseil de 1776 n'étaient pas toujours rigoureusement observées.

Le Conseil d'État décide que les routes sont généralement limitées par l'arête extérieure des fossés, par le pied de talus en remblai et la crête de talus en déblai. (*V.* arrêts du Conseil d'État des 26 octobre 1836, 22 août 1838.)

1116. Nous venons de voir que la prescription n'avait pas lieu contre l'État relativement aux terrains con-

sacrés aux routes ; pourrait-elle avoir lieu à son profit à l'égard des terrains appartenant à des particuliers ? Pour la négative, on peut s'appuyer sur l'art. 691 du Code civil, qui interdit implicitement l'acquisition par prescription du droit de passage, à cause de sa qualité de servitude discontinue. Mais il faut observer qu'il ne s'agit pas ici d'acquérir la servitude de passage, mais bien la propriété même du sol sur lequel la route est établie ; l'État, en effet, en faisant sur un terrain les constructions et les travaux nécessaires pour l'ouverture d'une route, s'en empare *animo domini*, et sa possession a tous les caractères nécessaires pour engendrer la prescription (1).

1117. Les fossés servent à l'écoulement des eaux, et à la délimitation du terrain de la route d'avec les propriétés voisines. Les arrêts du Conseil des 26 mai 1705, 3 mai 1720, 16 février 1776, 17 juillet 1781, ordonnent l'établissement de fossés sur le bord des routes ; celui de 1781 fixe leur dimension à une profondeur de trois pieds, et à une largeur de six pieds dans le haut et trois pieds dans le bas. Postérieurement à la révolution, l'art. 2 de la loi du 9 vent. an XIII prescrivit l'ouverture de fossés sur le terrain appartenant à l'État ; et le décret du 16 septembre 1811, renouvelant en ce point les dispositions de l'arrêt du 3 mai 1720, imposa aux propriétaires l'obligation d'exécuter les travaux d'entretien, de curement et de réparation de

(1) La Cour de cassation a décidé, par un arrêt du 14 février 1842, qu'un chemin public, établi dans un intérêt général, ne saurait être assimilé à un simple passage constituant une servitude établie sur un héritage en faveur d'un autre héritage ; que l'usage des chemins publics est susceptible d'être acquis par la prescription trentenaire, et, dans tous les cas, ne peut être interdit que par décision de l'autorité supérieure. La Cour de cassation, comme on le voit, ne parle que de l'acquisition de l'usage ; nous pensons qu'il peut y avoir acquisition de la propriété par des actes de prise de possession du sol *animo domini*.

ces fossés, d'après les indications et les alignements donnés par les agents des ponts et chaussées ; en cas de refus de la part des riverains d'exécuter ces différents travaux aux époques indiquées, l'administration était autorisée à les faire faire à leurs frais.

1118. Depuis longtemps les propriétaires avaient réclamé contre les dispositions du décret de 1811, qui leur imposaient une servitude fort lourde; servitude répartie d'ailleurs avec inégalité, puisqu'elle était proportionnée non pas à la valeur de la propriété, mais à l'étendue de la partie de cette propriété qui bordait la grande route. La loi du 12 mai 1825 reconnut la justice de ces réclamations, et décida qu'à partir du 1er janvier 1827, le curage et l'entretien des fossés qui font partie de la propriété des routes royales et départementales seraient faits par l'administration, et payés sur les fonds affectés à la viabilité des routes. (L. du 12 mai 1825, 2 *.) Il ne reste donc aujourd'hui pour les riverains, de l'ancienne servitude, que l'obligation de souffrir le rejet de la terre qui ne pourrait sans inconvénient avoir lieu sur la route (1).

1119. La question de savoir à qui, de l'État ou des particuliers, appartient le sol des fossés creusés sur les bords de la route, présente dans plusieurs circonstances des difficultés assez sérieuses. Il nous semble que la présomption générale doit être que les fossés, qui sont des accessoires de la route, ont été creusés sur le terrain appartenant à l'État. Cette présomption devrait l'emporter sur celle de l'article 666 du Code civil, relative à la mitoyenneté des fossés placés entre deux héritages ; elle l'emporterait également sur la présomption de propriété exclusive établie par les articles 667,

(1) Arrêt du Conseil du 3 mai 1720, art. 4 ; instruction du 30 juillet 1835 règlement du 10 février 1835, art. 6.

668 du même Code, au profit de celui sur le terrain duquel se trouve le rejet de terre, parce que, comme nous l'avons déjà fait observer, le rejet de terre est ici une servitude : mais elle tomberait devant des titres de propriété soutenus d'une possession suffisante pour empêcher la prescription de l'État.

Les propriétaires riverains pourraient aussi être admis à faire la preuve que, d'après les règlements locaux, ils ont été obligés de creuser ces fossés sur leur propre terrain ; ce qui pourrait se rencontrer, par exemple, dans les pays régis par l'ordonnance du bureau des finances de la généralité de Paris, du 17 juillet 1781, qui imposait aux propriétaires des héritages touchant les grands chemins, l'obligation de les border de fossés *hors les largeurs fixées*. Mais dans aucun cas ils ne pourraient s'appuyer sur la possession seule, parce qu'elle ne peut engendrer de prescription contre les biens du domaine public. Il faut observer que les riverains n'ont pas un grand intérêt à faire reconnaître leurs droits de mitoyenneté ou de propriété exclusive, puisqu'il en résulterait que le curage des fossés serait à leur charge pour partie ou pour le tout, la loi de 1825 ne s'appliquant qu'aux fossés qui sont la propriété de l'État.

1120. La propriété des murs de soutenement, des ponts, ponceaux, aqueducs, et en général de tous les accessoires d'une route, appartient à l'État comme la route elle-même; sauf la preuve du contraire qui peut être faite dans certaines circonstances par les particuliers; par exemple, quand il s'agit d'un mur de soutenement antérieur à la construction de la route, et faisant la clotûre d'un riverain, ou d'un ouvrage d'art établi avec l'autorisation de l'administration; d'un pont qui a été construit par une commune sur un chemin vicinal

transformé depuis en grande route, etc. Mais, comme nous l'avons dit plus haut, cette preuve ne pourrait résulter uniquement d'une possession postérieure à la confection de la route. Et, dans ces différents cas, les particuliers ou les communes, bien qu'étant propriétaires, ne peuvent disposer de ces choses sans le consentement de l'administration, qui a le droit de les garder moyennant une indemnité (1).

1121. Les arbres plantés sur le sol des riverains sont leur propriété; quant à ceux plantés sur le sol de la route, il faut, pour comprendre quel est le droit à leur égard, entrer dans l'analyse de la législation compliquée qui les concerne.

La plus ancienne ordonnance sur cette matière est celle du mois de février 1522. Elle enjoint à tous seigneurs hauts justiciers, et à tous *manants* et habitants des villages et paroisses, de faire *planter le long et sur le bord des grands chemins publics*, dans les lieux qu'ils jugeraient à propos et commodes, des ormes ou autres arbres. Une ordonnance du 19 février 1552 renouvelle ces dispositions. L'ordonnance de Blois de l'an 1579, après avoir dit dans son article 336 que les grands chemins seront remis à leur ancienne largeur, nonobstant toutes usurpations, ajoute : « Et à » ce que cy après n'y soit fait aucune entreprise, » seront plantés et bordés d'arbres, comme ormes, » noyers ou autres, selon la nature et commodité du » pays, au profit de celui auquel *la terre prochaine* » *appartiendra*. » Un édit de 1583 contient des dispositions analogues.

La législation, à cet égard, a été changée par l'arrêt

(1) Législation des travaux publics, par M. Husson, t. 2, p. 464.



du Conseil du 26 mai 1705, lequel fait défense aux particuliers de planter à l'avenir des arbres, « sinon sur leurs » héritages et à la distance de *trois pieds* des fossés qui » les séparent du chemin. » Les arrêts du Conseil des 3 mai 1720, 17 juin 1721, et une ordonnance du bureau des finances du 29 mars 1754, portent à *six pieds* la distance à laquelle les arbres devront être plantés, et imposent aux propriétaires l'obligation d'observer certaines formalités relatives au remplacement des arbres et aux soins qu'ils exigent.

1122. Ainsi, à l'époque de la révolution de 1789, il fallait distinguer les arbres plantés sur le sol de la route avant le 26 mai 1705, et ceux plantés après : les premiers appartenaient aux particuliers, les seconds à l'État, à moins qu'ils n'eussent été acquis par les particuliers, ou plantés en vertu d'une concession. Comme ces différentes distinctions présentaient des difficultés, la loi du 28 août 1792 décida, art. 18, que, jusqu'à ce qu'il eût été statué sur les arbres des routes nationales, *nul ne pourrait s'approprier lesdits arbres* et les abattre ; que leurs fruits seulement et que les bois morts appartiendraient aux riverains, ainsi que les élagages quand il serait utile d'en faire ; ce qui n'aurait lieu que de l'agrément des corps administratifs, et à la charge par les riverains d'entretenir les arbres et de remplacer ceux qui mourraient.

La loi annoncée n'était pas rendue ; et en attendant, le Directoire exécutif déclarait, par un arrêté en date du 28 floréal an IV, inséré au Bulletin des Lois, que le principe de la loi du 28 août 1792 était applicable même au concessionnaire du droit de plantation sur le bord d'une route ; que cette concession devait être régie par les lois des 22 novembre 1790, 22 septembre

1791 sur les domaines engagés, et que par conséquent le concessionnaire n'avait droit qu'au remboursement de la somme qu'il avait payée pour l'obtenir (1).

1123. La loi du 9 ventôse an XIII, sans rien statuer sur les arbres existants, décida que les propriétaires riverains auraient à l'avenir le droit de planter sur le sol des *grandes routes* dont la largeur serait reconnue suffisante; *qu'ils auraient la propriété des arbres et de leurs produits*, mais qu'ils ne pourraient les couper, les abattre ou arracher sans une autorisation donnée par l'administration, et à la charge du remplacement. La loi ajoutait que, s'ils n'usaient pas de ce droit dans le délai de deux ans, à partir de l'époque à laquelle l'administration aurait désigné les routes qui devaient être plantées, le gouvernement planterait à leurs frais des arbres dont la propriété leur appartiendrait, comme dans le cas précédent.

1124. Enfin le décret du 16 décembre 1811 prononça en ces termes sur la question restée indécise jusqu'alors : « Tous les arbres plantés avant la publication du présent, sur les routes royales, en dedans des fossés et sur le terrain de la route, sont reconnus appartenir à l'État, excepté ceux qui auront été plantés en vertu de la loi du 9 ventôse an XIII (art. 86). » Cette disposition fût entendue et appliquée en ce sens qu'elle *transférait* à l'État la propriété de tous les arbres plantés sur le sol des routes, de telle sorte que les particuliers ne pouvaient être admis à prouver qu'ils en étaient propriétaires. (Arrêt du Conseil, 19 mai 1813.)

1125. D'après cette jurisprudence, le décret de 1811

(1) Ce n'était là qu'une décision particulière du Directoire, laquelle, d'après les principes constitutionnels, ne devait pas faire loi pour les tribunaux.

opérait une véritable spoliation ; les nombreuses réclamations auxquelles il a donné lieu ont produit la loi du 12 mai 1825, dont l'article 1er est ainsi conçu : « Seront reconnus appartenir aux particuliers les arbres *actuellement existants* sur le sol des routes royales et départementales, que ces particuliers justifieraient avoir légitimement acquis à titre onéreux, ou avoir plantés à leurs frais en exécution des anciens règlements. » (L. 12 mai 1825.) Ainsi la présomption est en faveur de l'État, propriétaire de la route, sauf aux riverains à faire la preuve du contraire ; cette preuve peut être faite par des actes établissant que les riverains ont usé du droit ou satisfait à l'obligation de planter, résultant des anciens règlements, ou bien qu'ils ont acquis de l'État soit la faculté de faire des plantations à sa place, soit la propriété des arbres déjà plantés (1).

1126. Les héritiers d'un ancien seigneur ayant réclamé la propriété des arbres que leur auteur avait plantés sur le sol de la route en qualité de seigneur voyer, l'État soutint que leur réclamation devait être repoussée comme fondée sur un droit féodal aboli par les lois de la révolution ; mais la Cour de cassation repoussa ce système, et décida que la loi de 1825, conçue en termes généraux, s'applique sans distinction à tous ceux qui ont planté les arbres en vertu des anciens règlements, et notamment aux anciens seigneurs auxquels ces règlements imposaient l'obligation de planter sur le sol de la route en leur accordant la

(1) Un arrêt du Conseil du 9 juillet 1838 décide que la vente d'un domaine riverain d'une route, faite par l'Etat sous les lois des 26 juillet 1790, art. 9, et 28 août 1792, art. 18, qui laissaient indécise la propriété des arbres plantés sur les routes, comprenait le droit éventuel de l'Etat, comme représentant l'ancien propriétaire, aux arbres plantés sur la route, de telle sorte que l'adjudicataire est autorisé à se prévaloir de l'article 1er de la loi du 12 mai 1825.

propriété des arbres; que par conséquent la réclamation, fondée sur un droit de propriété et non sur un droit féodal, devait être admise. (C. cass. 23 décembre 1835.)

1127. La loi de 1825 peut-elle être invoquée par ceux qui, ayant réclamé sous l'empire du décret du 16 décembre 1811, ont été repoussés par les dispositions de ce décret? Nous nous sommes décidé d'abord pour la négative (1), en nous fondant sur le double principe de la non-rétroactivité de la loi et de l'autorité de la chose jugée; mais, en examinant de plus près le décret de 1811 et la loi de 1825, nous avons cru devoir abandonner cette opinion, parce qu'il nous a semblé que l'un et l'autre principe étaient inapplicables. En effet la loi de 1811 était une loi de *spoliation*, celle de 1825 est une loi de *restitution;* la première donnait à l'État des arbres appartenant aux particuliers, la seconde rend ces mêmes arbres à ceux qui prouvent qu'ils en étaient propriétaires avant 1811. Ainsi se trouve créé au profit de ces individus un droit nouveau, à l'exercice duquel on ne peut opposer ni la loi de 1811 ni des jugements qui n'avaient qu'elle pour base, parce que ce serait tomber dans l'excès contraire à la rétroactivité, celui de prolonger l'existence d'une loi abrogée. De 1811 à 1825, le décret a produit tous ses effets; l'Etat a été propriétaire, et en conséquence a joui de l'élagage, a coupé les arbres, etc. A partir de 1825, il a cessé d'être propriétaire; les particuliers le sont devenus à sa place, sous la condition de prouver qu'ils avaient ce titre autrefois. C'est ainsi qu'un émigré qui aurait été repoussé, avant 1814, dans la réclamation d'une de ses anciennes propriétés confisquées,

(1) Première édition, t. 2, p. 208 et 204, en note.

aurait pu cependant, après la loi du 16 décembre 1814, qui ordonne la restitution des biens non vendus, intenter de nouveau une action en revendication des mêmes biens, en vertu des droits que lui aurait donnés cette loi nouvelle, sans qu'on eût pu lui opposer l'ancien jugement.

Un auteur qui adopte cette opinion (1) en tire une conséquence que nous n'admettons pas, en décidant que les propriétaires dont les arbres ont été coupés et vendus par l'État sous l'empire du décret de 1811 peuvent aujourd'hui réclamer une indemnité. Cette indemnité serait équitable sans doute, mais elle ne résulte pas de la loi, qui statue au contraire sur les arbres *actuellement* existants. Lorsqu'une injustice a été commise, il n'est pas toujours facile d'en réparer toutes les suites, et l'on trouve dans la législation un grand nombre d'exemples de ces réparations incomplètes. La loi prend ici les choses dans l'état où elles sont; elle reconnait les droits de propriété à l'égard des arbres existants, mais elle n'oblige pas l'État à payer une indemnité aux propriétaires de ceux qu'il a vendus. Cette indemnité ne pourrait donc pas être prononcée par les tribunaux, et ne pourrait résulter que d'une nouvelle disposition législative analogue à celle qui a donné une indemnité aux émigrés dont les biens ont été vendus (2).

1128. Les lois de la voirie ne contiennent aucune disposition relative à la propriété des haies, qui font cependant, dans quelques départements, la clôture des champs et la bordure des routes. Nous pensons que, dans le silence du droit administratif, cette matière est régie par l'art. 670 du Code civil, qui présume mitoyenne

(1) M. Garnier, *Traité des Chemins*, p. 103 et 110.

(2) *V.* quant aux arbres plantés depuis le décret de 1811, le chap. 3.

toute haie qui sépare des héritages, à moins qu'il n'y ait qu'un seul des héritages en état de clôture, ou qu'il n'y ait titre ou possession suffisante ou contraire. Il nous semble que cet article, appliqué avec discernement, peut suffire à résoudre les différentes difficultés de la matière. Ainsi, toutes les fois que la haie ne sera pas sur la ligne séparative de la route et des propriétés privées, il n'y aura pas de question. Quand la haie sera placée sur les limites de l'un et de l'autre, il faudra examiner si, d'après l'inspection des lieux et les usages locaux, elle paraît destinée plutôt à la clôture des héritages qu'à la bordure de la route, et réciproquement.

La possession même annale, qui se manifeste suffisamment à l'égard d'une haie par la tonte fréquente qui en est faite, peut fournir une présomption de propriété; il ne faudrait pas opposer à cette dernière proposition qu'il s'agit ici du domaine de l'État qui est imprescriptible, parce que l'on distingue, comme nous l'avons vu tout à l'heure, entre le sol de la route et les arbres qui y sont plantés. Le sol n'est jamais l'objet d'une propriété privée; il n'en est pas de même des arbres qui peuvent appartenir aux particuliers. Quand la haie est mitoyenne, l'un des propriétaires ne peut exiger qu'elle soit abattue sans que l'autre y consente; il en est autrement, d'après l'article 673, des arbres qui se trouvent dans cette haie, l'un des propriétaires peut forcer l'autre à les abattre. Si les arbres dont il s'agit servaient à la bordure de la route, ils seraient régis par le droit que nous avons développé précédemment, et ne pourraient être abattus sur la réquisition du propriétaire, parce que l'existence d'une haie au milieu de laquelle ils seraient placés ne pourrait les soustraire à l'application des lois sur la grande voirie.

1129. Le déclassement de tout ou partie d'une route



peut avoir lieu par une ordonnance royale ; c'est là un acte du pouvoir discrétionnaire de l'administration qui ne peut être attaqué par la voie contentieuse. Le plus ordinairement il arrive que des parties de routes royales sont délaissées par suite de changement de tracé, ou d'ouverture d'une nouvelle route ; si les portions délaissées sont encore utiles à la viabilité publique, elles peuvent être classées par une ordonnance royale, sur la demande ou avec l'assentiment des conseils généraux des départements, ou des conseils municipaux des communes intéressées, soit parmi les chemins vicinaux de grande communication, soit parmi les simples chemins vicinaux. Lorsque le classement n'est pas ordonné, les terrains délaissés sont remis à l'administration des domaines, qui est autorisée à les aliéner.

D'après la rigueur des principes, les riverains ne pourraient être privés, en cas de vente, des servitudes dont ils jouissent sur le sol de la route, sans une juste et préalable indemnité (1). Une loi du 24 mai 1842 a pour but de concilier les droits de l'État et ceux des riverains, en accordant à ceux-ci des avantages qui compensent ceux dont ils sont privés (2). Ces avantages consistent en ce qu'ils ont le droit d'acquérir de préférence à tous autres, soit à l'amiable, soit en faisant fixer le prix par le jury, les parcelles attenantes à leur propriété ;

(1) Cette opinion est consacrée par la jurisprudence de la Cour de cassation, arrêts des 11 février 1828, 5 juillet 1836, et par les arrêts du Conseil d'État des 21 nov. 1808, 10 févr. 1816, 17 août 1825, 15 juillet 1842. Dans ces différents cas, il est vrai que la question ne s'était élevée que par rapport aux rues et places faisant partie du domaine public municipal ; mais les principes doivent être les mêmes quand il s'agit des routes royales.

(2) *Voir* le rapport fait à la Chambre des Députés par M. Renouard (*Moniteur* du 27 mars 1842, et Duvergier, *Bulletin des Lois*, 1842, p. 111, note). La majorité de la commission n'a point admis que les riverains eussent un droit de *servitude* sur la route ; elle a reconnu cependant que l'*équité* exigeait qu'on leur donnât un dédommagement. La minorité, dont faisait partie M. Renouard, considérait la loi comme une transaction entre *des droits*.

ils doivent faire cette acquisition dans un délai de trois mois à partir de l'avis qui leur en est donné avec tous les moyens de publicité prescrits par l'art. 6 de loi du 3 mai 1841. Bien plus, quand la situation des propriétés riveraines l'exige, il peut être réservé, par un arrêté du préfet rendu en conseil de préfecture, un chemin d'exploitation dont la largeur ne peut excéder cinq mètres. (L. du 24 mai 1842, art. 2 et 3.) Si les riverains n'usent pas du droit de préemption, les portions de terrain qui ne servent plus à la viabilité sont aliénées selon les règles qui s'appliquent aux aliénations du domaine de l'État, ou échangées avec des terrains pris pour la construction des routes nouvelles, conformément à l'art. 4 de la loi du 20 mai 1836, et les riverains ne peuvent réclamer aucune indemnité pour raison des servitudes qu'ils perdent (1). (L. du 24 mai 1842, art. 1, 2 et 3.)

CHAPITRE II.

CHARGES IMPOSÉES AUX PROPRIÉTÉS VOISINES DES GRANDES ROUTES.

—

SOMMAIRE.

(1) Il a été classé par le décret du 16 décembre 1811 plus de 6,000 lieues de grandes routes, qui sont presque terminées aujourd'hui. Depuis la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, il a été classé 12,902 lieues de chemins de grande communication, et 150,329 lieues de chemins vicinaux de petite communication; ce qui fait un total de 169,231 lieues de communications terrestres, non compris les routes stratégiques et les chemins de fer. (*Voir* le rapport de M. Dufaure sur la loi du 11 juin 1842; *Moniteur* des 17 et 19 avril 1842; Duvergier, *Bulletin des Lois*, 1842, p. 168 et 170, en note.)



1132. *Extraction des matériaux, terrains qui peuvent être fouillés.*
1133. *Qu'entend-on par des terrains clos?*
1134. *Formalités que doivent observer les entrepreneurs avant de fouiller dans les terrains désignés.*
1135. *Cas où les fouilles ont lieu dans un bois soumis au régime forestier.*
1136. *Fixation de l'indemnité à l'amiable ou par experts.*
1137. *Du payement de l'indemnité et de la réparation des dommages.*
1138. *Comment doit agir l'entrepreneur quand il éprouve de la résistance de la part des propriétaires?*
1139. *Expropriation des terrains dans lesquels on veut prendre des matériaux.*
1140. *Occupation de terrains; quand et comment elle peut avoir lieu.*
1141. *Cas où les riverains de la route doivent souffrir le passage sur leur propre fonds.*
1142. *Obligation générale des riverains et de l'administration.*
1143. *Contentieux. — Compétence du conseil de préfecture.*
1144. *De la nomination des experts.*
1145. *Contre qui l'action doit-elle être intentée?*
1146. *Cas où cesse la compétence de l'autorité administrative.*

1130. L'existence d'une route praticable dans toutes les saisons est d'un grand intérêt pour les propriétés du voisinage; elle facilite leur exploitation et assure l'écoulement de leurs produits; les fonds riverains en retirent des avantages encore plus immédiats, soit par l'augmentation de valeur qu'ils acquièrent dans les lieux susceptibles de recevoir des constructions, soit par la jouissance des servitudes de passage, de vue, d'égout, etc., dont nous avons parlé au chapitre précédent. Mais, d'un autre côté, la création et l'existence même d'une route imposent à la propriété des charges de plusieurs natures. Déjà nous avons traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique; nous allons résumer dans les chapitres suivants les obligations qui résultent pour les propriétaires du voisinage de ces routes.

La plus grande partie des règles sur la grande voirie, en ce qui concerne les charges imposées sur les propriétés par le voisinage des grandes routes, dérive des édits, arrêts de règlement et ordonnances qui ont été confirmés par la loi des 19 et 22 juillet 1791. Ces actes sont en trop grand nombre pour que nous puissions les insérer tous dans l'Appendice; nous nous contenterons d'y faire entrer les plus importants, et d'indiquer les autres par leur date. Il serait à désirer qu'on les refondit dans une seule loi, en élaguant toutes les dispositions tombées en désuétude, et ne conservant que celles qui sont encore obligatoires aujourd'hui. Puisqu'on est obligé de les consulter dans l'état où ils sont, il est nécessaire de faire connaître les autorités auxquelles ils se réfèrent, et de dire quels sont aujourd'hui les fonctionnaires revêtus de leurs attributions.

En 1599, afin de donner plus d'unité et de vigueur au système de la voirie, on créa une charge de *grand voyer de France*, dont Sully fut revêtu. Cette création n'ayant pas rempli le but qu'on s'était proposé, la charge fut supprimée en 1626, et ses attributions furent réunies à celles des *présidents trésoriers généraux de France*. Les trésoriers de France, qui avaient été primitivement institués pour administrer les finances du royaume, formaient dans chaque généralité une juridiction qui portait le nom de *bureau des finances*; ils avaient été chargés dès l'année 1489 de la police de conservation des chemins; ils réunissaient alors, chacun dans leur généralité, tout ce qui concernait la grande voirie. Ils ordonnaient et faisaient exécuter tous les travaux des ponts et chaussées, et prononçaient sur tout le contentieux, sauf l'appel au

Conseil d'État; ils constataient et réprimaient les contraventions de voirie, sauf l'appel au parlement.

Aujourd'hui la direction générale des travaux de grandes routes et de canaux fait partie du pouvoir exécutif, et s'exerce par l'intermédiaire du ministre chargé des travaux publics et des ponts et chaussées.

Les autres fonctions réglementaires et administratives des trésoriers de France sont exercées par les préfets.

Le contentieux et les contraventions sont jugés par les conseils de préfecture et le Conseil d'État.

1131. Le projet d'une route doit être précédé d'études qui sont faites par les agents des ponts et chaussées; ces études ne peuvent avoir lieu qu'autant que l'établissement de la route a été arrêté en principe par une loi ou par une ordonnance, suivant la distinction faite par la loi du 7 juillet 1833, ou lorsqu'elles sont prescrites par une ordonnance spéciale dans le but d'éclairer l'administration sur l'utilité d'une route nouvelle. Dans l'un et dans l'autre cas, le préfet doit prendre un arrêté qui est notifié, à la diligence des sous-préfets et des maires, aux propriétaires qu'il intéresse; ceux-ci doivent livrer passage sur leurs fonds aux agents des ponts et chaussées, qui justifient de leur mission (C. cass., 4 mars 1825), sauf à réclamer une indemnité pour le dommage qu'ils pourraient souffrir. Cette indemnité, en cas de contestation, est réglée par le conseil de préfecture. Si les propriétaires s'opposaient par les voies de fait à l'exécution des ordres de l'administration, ils pourraient être poursuivis correctionnellement. (Code pén., 438; C. de cass., 3 mai 1834.)

1132. Un arrêt du Conseil du 7 septembre 1755,

renouvelant les dispositions d'anciens arrêts, autorise les entrepreneurs des ouvrages ordonnés pour les ponts, chaussées et chemins du royaume, à prendre la pierre, le grès, le sable et les autres matériaux nécessaires aux travaux dont ils sont adjudicataires, dans les lieux qui leur sont indiqués par les devis et adjudications desdits ouvrages, ou par des actes postérieurs, lesquels émanent aujourd'hui des préfets, sauf indemnité au profit des propriétaires.

1133. Cette servitude ne porte pas sur les terrains clos. Un héritage est réputé clos, aux termes de la loi du 28 septembre 1791, titre 1, sect. 2, art. 6, lorsqu'il est entouré d'un mur de quatre pieds de hauteur avec barrière ou porte, ou lorsqu'il est exactement fermé et entouré de palissades ou de treillages, ou d'une haie vive où d'une haie sèche faite avec des pieux ou cordelée avec des branches, ou de toute autre manière de faire les haies en usage dans chaque localité, ou enfin d'un fossé de quatre pieds de large au moins à l'ouverture, et de deux pieds de profondeur. Mais cet article n'est relatif qu'aux héritages que l'on veut soustraire au droit de parcours et de vaine pâture. L'ordonnance du bureau des finances du 17 juillet 1781, spéciale à la matière, décide que les propriétés ne sont à l'abri des extractions que si elles sont closes de murs. Il existe même un arrêt du Conseil du 20 mars 1780, interprétatif de l'arrêt du 7 septembre 1775, qui décide que l'exemption ne s'applique qu'aux cours, jardins et vergers et autres possessions de ce genre, et qu'elle ne peut s'étendre aux terres labourables, herbages, prés, bois, vignes et autres terres de la même nature, quoique closes. Cette disposition a été invoquée par l'administration, et appliquée par le Conseil d'État le 1er juillet 1840. Le Conseil a jugé par le même arrêt

qu'il appartient au conseil de préfecture et au Conseil d'État d'apprécier si la clôture existe ou non dans le sens du réglement.

Il s'est élevé à ce sujet la question de savoir si un propriétaire peut soustraire son fonds à la servitude en l'entourant d'une clôture. La question ne présenterait aucune difficulté si déjà l'administration n'avait désigné le terrain, car le droit de se clore est une conséquence de la propriété. (C. civ., 647.) Mais ce droit subsiste-t-il encore après la désignation qui a été faite par l'administration? Ne peut-on pas dire qu'elle a modifié le droit du propriétaire pour tout le temps de la confection des travaux? La question a été résolue en faveur du propriétaire par un arrêt du Conseil en date du 5 novembre 1828. Cet arrêt porte formellement « qu'il est défendu aux propriétaires des lieux non » clos d'apporter aucun trouble ni empêchement à l'en- » lèvement des matériaux; mais qu'aucune disposition » ne leur interdit la faculté d'enclore les terrains con- » tenant des carrières en exploitation pour un service » public. » Il faudra donc, dans ce cas, que les entrepreneurs demandent à l'administration la désignation d'un autre terrain.

1134. La loi du 28 septembre 1791, titre 1, sect. 6, art. 1, veut que les agents de l'administration (ce qui s'applique aux entrepreneurs, qui sont ici investis de ses droits) ne puissent fouiller dans un champ pour y chercher les pierres, la terre ou le sable nécessaires aux ouvrages publics, qu'au préalable ils n'aient averti le propriétaire, et qu'ils ne l'aient justement indemnisé. Le Conseil d'État décide que, si pendant l'extraction le terrain change de maître, l'entrepreneur doit avertir le nouveau propriétaire et faire avec lui de nouvelles conventions, parce que celui-ci n'est pas lié par celles

qui ont été faites avec son prédécesseur. (Cons. d'Ét., 24 juill. 1824.)

1135. L'on doit s'abstenir autant que possible de prendre des matériaux dans les bois; lorsqu'on est obligé cependant d'en extraire des forêts soumises au régime forestier, les ingénieurs des ponts et chaussées doivent s'entendre avec les agents forestiers pour déterminer les limites du terrain où l'extraction pourra être effectuée, le nombre, l'espèce et les dimensions des arbres dont elle pourra nécessiter l'abatage, et désigner les chemins à suivre pour le transport des matériaux. En cas de contestation sur ces divers objets, il y est statué par le préfet. Les clauses et conditions déterminées pour l'extraction sont insérées dans le cahier des charges. (Ord. 1er août 1827, 170, 171.)

1136. Les propriétaires sont indemnisés par l'entrepreneur du préjudice occasionné par la fouille et l'enlèvement des matériaux, suivant l'estimation faite par l'ingénieur qui a dressé le devis des ouvrages; quand ils ne veulent pas s'en rapporter à cette estimation, il est statué par le conseil de préfecture, après une expertise faite dans la forme prescrite par la loi du 16 sept. 1807. (*V.* n° 1144.) Le mode d'évaluation de l'indemnité varie suivant que la carrière était ou n'était pas en exploitation : dans le premier cas, on paye les matériaux au prix courant, abstraction faite de l'existence et des besoins de la route ou des constructions auxquelles on les destine; dans le second cas, le propriétaire, ne tirant aucun profit de sa carrière, ne souffre d'autre préjudice que celui résultant des fouilles et de l'occupation de son terrain; c'est aussi de ce préjudice seul qu'il reçoit la réparation. (Décr. 16 sept. 1807, 55; Cons. d'Ét., 20 juin 1839.)

Des doutes se sont plusieurs fois élevés sur ce qu'on

doit entendre par *carrières en exploitation*. Le Conseil d'État décidait que l'on ne pouvait entendre par là que celles qui offraient un revenu assuré au propriétaire, soit qu'il les exploitât régulièrement par lui-même ou par d'autres, et non celles dont l'exploitation avait été abandonnée. (Arrêt du Conseil, 6 sept. 1813.) Mais le Conseil d'État a réformé sa jurisprudence sur ce point; il décide aujourd'hui qu'il suffit, pour que l'indemnité soit de la valeur des matériaux, que la carrière *ait été exploitée*, lors même que l'exploitation n'est ni régulière ni actuelle. (Arrêt du Conseil, 30 nov. 1841.) L'entrepreneur ne pourrait pas, pour éviter de payer le prix des matériaux, ouvrir une nouvelle carrière à peu de distance de celle déjà exploitée, dans le même banc de pierre et dans la même propriété. (Arrêt du Cons., 9 janv. 1839.)

1137. Il résulte de la nature des choses que le payement de l'indemnité ne peut être fait préalablement aux travaux, comme le veut la loi du 28 septembre 1791; car on ne sait pas, avant de commencer les fouilles, quel sera le dommage qu'elles causeront à la culture, ni de quelle quantité de matériaux on aura besoin. On rentrera dans l'esprit de la loi en donnant un à-compte dans le cas où l'indemnité ne portera que sur le dommage causé à la culture, et en payant les matériaux au fur et à mesure de leur enlèvement dans le second cas. Le Conseil d'État décide qu'il n'est pas nécessaire que l'indemnité soit préalable, qu'il suffit que le propriétaire ait été prévenu à l'avance, et qu'il ait été mis en demeure de faire régler l'indemnité. (20 juin 1839, 27 juin 1834.) En outre du payement de l'indemnité, les entrepreneurs sont tenus de réparer le dommage que l'extraction des matériaux peut avoir causé au propriétaire, en remettant autant que possible les lieux dans

leur premier état, en rejetant les terres et les décombres dans les ouvertures.

1138. Si l'entrepreneur éprouvait de la résistance de la part d'un propriétaire, comme il n'est revêtu d'aucun caractère public, il devrait se retirer devant le maire, l'adjoint, le commissaire de police, l'ingénieur ou le conducteur des ponts et chaussées, qui ont le droit de dresser procès-verbal. Le propriétaire encourrait alors les peines portées par l'article 471, § 15, du Code pénal.

1139. Aux termes de l'article 55 du décret du 16 septembre 1807, l'État peut, lorsqu'il le juge nécessaire, poursuivre l'expropriation d'un terrain dans lequel il veut prendre des matériaux, comme si ce terrain devait être employé à la confection même de la route.

1140. Le transport des matériaux, leur dépôt sur les lieux, les préparations qu'ils doivent subir, peuvent nécessiter l'occupation temporaire de terrains appartenant à des particuliers, soit pour y avoir momentanément des chemins de service, soit pour y établir des chantiers et des ateliers. Dans ces différents cas, les entrepreneurs doivent observer des règles analogues à celles dont nous venons de parler; ils doivent avertir les propriétaires, traiter avec eux à l'amiable, et, s'il ne leur est pas possible de le faire, obtenir l'autorisation d'occuper les terrains dont ils ont besoin; l'indemnité, dans ce dernier cas, est réglée d'après les formes prescrites par le décret du 16 septembre 1807, art. 55, 56, 57.

1141. Lors même qu'une route est achevée et livrée au public, il peut encore arriver que des événements imprévus exigent l'occupation temporaire des propriétés riveraines; ce qui aurait lieu, par exemple, dans le cas

où la route serait interceptée par une inondation ou par un éboulement. Afin de rétablir la communication, le préfet pourrait, par un simple arrêté, ordonner que le passage aurait lieu sur les fonds voisins, sauf une indemnité pour les propriétaires. Le droit d'ordonner des occupations temporaires, dans les cas urgents, a été reconnu dans la discussion de la loi du 7 juillet 1833 (1). Il a été reconnu également qu'on ne pouvait, pour de semblables événements, prescrire des formalités qui seraient toujours trop longues, et qu'il fallait laisser à l'administration un pouvoir discrétionnaire, sous la simple responsabilité des administrateurs.

Nous pensons même que, toutes les fois que le chemin est devenu complétement impraticable, les voyageurs n'ont pas besoin d'attendre un arrêté du préfet pour s'ouvrir une route sur les fonds voisins, et cela quand même ils seraient obligés d'en briser les clôtures. C'est ce qui résulte de la loi du 28 septembre 1791, t. 2, art. 41, qui décide formellement que, dans ce cas, « les dommages et les frais de clôture sont à la charge » de la communauté. » Bien que cet article ne paraisse comprendre dans sa rédaction que les chemins à la charge des communes, nous croyons qu'on doit l'appliquer à plus forte raison aux grandes routes, parce que les communications qu'elles établissent sont bien plus importantes, et que l'intérêt public est bien plus intéressé à ce qu'elles ne soient pas interceptées. Le dommage alors serait réparé aux frais de l'État ou du département, et l'indemnité, en cas de contestation, serait réglée par le conseil de préfecture. (Décr. 16 sept. 1807, 55, 56, 57.)

(1) V. séance de la Chambre des Pairs du 13 mai 1833.

1142. Enfin, la création d'une route impose aux propriétés voisines une foule de charges qui sont les conséquences nécessaires de son existence; mais l'administration est tenue d'éviter autant que possible de leur causer des dommages, ou de réparer ceux qu'elle n'a pu éviter. Ainsi, par exemple, elle doit construire des ponceaux ou aqueducs qui, en offrant un passage suffisant aux eaux courantes et pluviales, empêchent l'inondation des propriétés voisines ; elle doit faire les raccordements nécessaires pour établir une communication facile avec les chemins vicinaux ou autres qu'elle a coupés; quand une maison se trouve enterrée ou déchaussée par suite de remblais ou de déblais, elle peut être tenue d'indemniser le propriétaire pour la détérioration qu'il souffre, pour les travaux intérieurs qu'il est obligé de faire, etc.

Nous devons dire cependant que la doctrine du Conseil d'État tend à repousser les demandes d'indemnités, toutes les fois qu'elles ne sont pas fondées sur un *dommage direct et matériel;* ainsi plusieurs arrêts ont refusé d'indemniser des propriétaires qui se plaignaient du changement de direction d'une route, du déplacement d'un pont. (16 nov. 1836.) La Cour de cassation a jugé, d'après le même principe, que des propriétaires ne pouvaient pas réclamer d'indemnités pour cause d'interruption de circulation dans des rues où se sont exécutés des travaux. (12 juin 1833.) Mais nous n'approuvons pas la décision du Conseil d'État du 20 février 1840, qui a refusé une indemnité au propriétaire d'une auberge qui avait été déchaussée de telle sorte que les voitures ne pouvaient plus y entrer; il y avait bien là un préjudice *direct* et *matériel.* (*Voir* n° 665.)

1143. Nous avons dit, n° 665, qu'il n'y avait lieu

d'appliquer la loi du 3 mai 1841 et de faire régler l'indemnité par le jury qu'autant qu'il s'agissait d'*expropriation* totale ou partielle, c'est-à-dire de l'enlèvement de tout ou partie du droit de propriété, et que, lorsqu'il ne s'agissait que de simples dommages, l'indemnité était réglée, en cas de contestation, par le conseil de préfecture. Aux termes de l'article 4, § 3 et 4, de la loi du 28 pluviôse an VIII, le conseil de préfecture prononce sur les réclamations des particuliers qui se plaignent de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, *et non du fait de l'administration* (1); sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics.

Quelques difficultés se sont élevées à l'occasion des mots *et non du fait de l'administration*, qui se trouvent dans la loi du 28 pluviôse an VIII. On en a conclu que les conseils de préfecture cessaient d'être compétents lorsque le dommage ne provenait pas du fait des entrepreneurs, mais du fait de l'administration. Cette interprétation a été repoussée avec raison par la jurisprudence du Conseil d'État, car il est de principe que les difficultés relatives à un service public qui s'élèvent entre l'administration et les particuliers soient résolues par les tribunaux administratifs. En se servant des mots *et non du fait de l'administration*, la loi du 28 pluviôse an VIII a voulu étendre la compétence des conseils de préfecture au dommage causé par les entrepreneurs, *lors même* que l'administration au nom de laquelle ils agissent n'est pas la cause immédiate des

(1) Ce principe a été appliqué par le Conseil d'Etat au cas où un individu réclamait des dommages-intérêts, par suite d'une blessure qu'il avait reçue en tombant dans une fosse. (C. d'Etat, 19 déc. 1839.)

dommages, et que le débat a lieu entre deux particuliers. Il faut donc, comme le Conseil d'État, conclure par un *à fortiori* pour le cas où les tiers se plaignent du fait de l'administration. (C. d'Ét., 27 août-8 nov. 1833, 10 décembre 1840.) Par la même raison le conseil est compétent pour statuer sur les demandes en garantie dirigées contre l'État en cas d'insolvabilité de l'entrepreneur. (Cons. d'Ét. 27 mai 1839.)

Lorsqu'un entrepreneur a fait un marché avec un propriétaire, soit pour l'occupation des terrains, soit pour l'extraction des matériaux, s'il s'élève des difficultés à l'occasion de l'exécution de ce marché, la loi du 28 pluv. an VIII n'est pas applicable; car il ne s'agit plus des réclamations d'un particulier qui se plaint des torts et dommages résultant du fait personnel d'un entrepreneur de travaux publics, mais seulement de l'interprétation d'un contrat privé, et cette interprétation est de la compétence des tribunaux ordinaires. (Cons. d'État, 4 juin 1823.)

1144. Pour éclairer le conseil de préfecture, des experts sont nommés par les propriétaires réclamants, et par l'administration ou par les entrepreneurs quand c'est contre eux que l'action est poursuivie. Le tiers expert, dans le premier cas, est l'ingénieur en chef; dans le second, il est désigné par le préfet. Le contrôleur et le directeur des contributions directes donnent leur avis sur le procès-verbal d'expertise. Le préfet peut, quand il le juge convenable, faire faire une seconde expertise. (L. 16 sept. 1807, 56, 57.) Lorsqu'il s'agit de régler des indemnités dues à raison de l'occupation ou de la fouille de terrains dépendants de bois et de forêts soumis au régime forestier, l'agent forestier supérieur de l'arrondissement remplit les fonctions d'expert s'il s'agit des bois de l'État; quand il s'agit des bois

des communes et des établissements publics, les experts sont nommés par les maires ou par les administrateurs. (Ord. 1er août 1827, 72.)

1145. Il faut distinguer, pour savoir contre qui l'action doit être dirigée, si les travaux sont faits *en régie* pour le compte même de l'administration, ou *à l'entreprise*. Dans le premier cas, c'est contre l'administration elle-même qu'il faut agir; dans le second, c'est contre les entrepreneurs, qui sont tenus, par leur marché, de payer toutes les indemnités auxquelles la confection des travaux peut donner lieu.

1146. Mais il ne faut pas perdre de vue que les tribunaux administratifs ne sont compétents que parce que l'on n'a pas voulu que les tribunaux pussent apporter des entraves aux travaux publics; que, par conséquent, les entrepreneurs ne jouissent des avantages de cette juridiction qu'autant qu'ils ont agi, à l'occasion des travaux, avec une autorisation régulière : s'ils ont agi sans autorisation ou au delà de l'autorisation donnée; par exemple, s'ils ont fouillé des terrains qui n'étaient pas indiqués; si, abusant de leur position, ils ont usé, dans un intérêt tout à fait privé, des droits qu'ils n'avaient que comme entrepreneurs; par exemple, s'ils ont vendu ou employé pour leurs propres constructions les matériaux extraits des terrains indiqués, ils rentrent dans la position de tout citoyen qui a commis un dégât sur les propriétés d'autrui, et qui peut être poursuivi pour ce fait devant les tribunaux ordinaires (1).

(1) Considérant... qu'antérieurement à l'arrêté du préfet de... en date du 15 janvier 1840, le sieur R..., entrepreneur, n'était pas autorisé à faire des fouilles pour extraire des pierres dans la propriété de la dame veuve M...; que dès lors l'extraction qu'il en a faite avant cette époque constituerait une voie de fait, dont la connaissance appartient à l'autorité judiciaire. (Arrêt du Conseil du 4 sept. 1841.) On trouve quelques arrêts contraires à celui-ci.

Lorsqu'il y a doute sur la question de savoir si l'entrepreneur était autorisé, s'il est sorti des limites de son autorisation, si l'emploi qu'il a fait des matériaux était ou non conforme à leur destination, comme il s'agit alors de l'interprétation d'actes administratifs, le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur cette question, sauf à renvoyer devant les tribunaux ordinaires, si l'entrepreneur est sorti des limites qui lui étaient tracées. Cette doctrine est consacrée notamment par un arrêt de la Cour de cassation du 21 octobre 1841 (1), et par un arrêt du Conseil d'État du 22 avril 1842 (2). En cas de doute sur ces différents points, les tribunaux ordinaires doivent donc surseoir

V. notamment arrêt du 23 juin 1824. Mais la jurisprudence la plus récente est favorable à notre opinion, qui se trouve confirmée de nouveau par un arrêt du Conseil du 30 août 1842. Un arrêt du 30 juillet 1840 fait une distinction entre les fouilles et le dépôt de matériaux non autorisés; dans le second cas, il renvoie l'appréciation des *dommages-intérêts* au conseil de préfecture, appliquant alors le § 4 de la loi du 28 pluv. an VIII, qui lui donne le droit de prononcer sur les réclamations des particuliers qui se plaignent de *torts* et *dommages* procédant du fait de l'entrepreneur; il ne s'agit en effet dans ce cas que d'un dommage temporaire.

(1) Attendu que tout ce que fait l'entrepreneur, en vertu et pour l'exécution de son contrat, ne peut être apprécié que par les tribunaux administratifs; qu'à la vérité, les actes qu'il se permet sur la propriété d'autrui hors des termes de son contrat, et sans une autorisation expresse de l'administration, comme, par exemple, les fouilles et extractions des matériaux faites sur des terrains qui ne lui sont indiqués ni par son cahier de charges, ni par aucun devis supplémentaire, sont dans les attributions des juges ordinaires, puisque ces actes peuvent être appréciés et réprimés sans porter atteinte à aucun acte administratif; mais qu'il en est autrement lorsque le point de savoir si le lieu où les extractions ont été faites est compris dans les cahiers ou devis, est contesté entre les parties, et ne peut être décidé sans interpréter ces actes; qu'alors le tribunal saisi doit renvoyer à l'autorité administrative la connaissance de cette question préjudicielle. (Cour de cassation, arrêt du 21 octobre 1841.) *V.* aussi 16 avril 1836, 3 août 1837, 12 oct. 1838. Un arrêt de la Cour de cassation du 9 juin 1841 paraît admettre une doctrine contraire; mais il est antérieur à l'arrêt du 21 octobre, et il nous semble contraire aux véritables principes de la matière.

(2) Considérant qu'il s'agit, dans l'espèce, d'une action intentée à raison d'un terrain fouillé pour l'exécution d'un marché de travaux publics, et que, soit la question de savoir si l'entrepreneur est sorti des limites à lui

jusqu'après la décision du conseil de préfecture, et les conseils de préfecture doivent renvoyer devant les tribunaux ordinaires, lorsqu'ils reconnaissent que l'entrepreneur n'était pas autorisé ou avait excédé les limites de son autorisation.

Si un entrepreneur s'était emparé d'un terrain pour y exécuter des travaux ordonnés par l'administration, sans avoir observé les formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841, l'autorité judiciaire serait bien compétente pour statuer sur la revendication du terrain et sur les dommages-intérêts réclamés pour la prise de possession, mais l'autorité administrative seule pourrait ordonner la suspension ou la destruction des travaux exécutés par ses ordres (1).

tracées par le devis des travaux, soit le règlement d'indemnité due aux propriétaires pour les fouilles exécutées *dans les limites et les formes prescrites par le devis*, sont de la compétence administrative. (Conseil d'État du 22 avril 1842.)

(1) Deux arrêts du Conseil ont été rendus le 29 juin 1842 sur cette question, l'arrêt *Carol* et l'arrêt *Pruvost*. Le premier de ces arrêts paraît distinguer entre les dommages-intérêts résultant de *l'occupation* du terrain et ceux *provenant du fait des entrepreneurs*; cette distinction inadmissible, dans ce cas, où le fait des entrepreneurs c'est l'occupation, n'est pas reproduite dans le second arrêt *Pruvost*, qui décide formellement que les tribunaux ordinaires sont seuls compétents pour apprécier les dommages auxquels donnent lieu les actes de cette nature (1). Enfin, un arrêt du 5 septembre 1842 est beaucoup plus positif. Il décide que le juge de paix est compétent pour statuer sur les dommages-intérêts prétendus à raison du trouble apporté à la possession; que les dommages dont l'appréciation est attribuée aux conseils de préfecture sont ceux qui résultent de travaux autorisés, et non ceux qui résultent de l'occupation irrégulière de l'immeuble avant l'accomplissement des formalités de l'expropriation.

(1) Il a été rendu deux arrêts relatifs au sieur *Pruvost* le même jour : nous citons celui qui est porté dans le volume de 1842 des arrêts du Conseil de Le Bon, à la page 323.

CHAPITRE III.

SERVITUDES RÉSULTANT DE L'EXISTENCE DES ROUTES. — POLICE.

—

SOMMAIRE.

§ Ier. Plantations et charges diverses imposées aux riverains.

1147. *Obligation pour les riverains de planter des arbres sur leur terrain.*
1148. *Restriction à la propriété des riverains sur les arbres de bordure.*
1149. *Peines infligées aux riverains qui coupent les arbres de bordure ou les élaguent sans autorisation.*
1150. *Obligation de l'Etat lorsqu'il plante sur le sol de la route.*

§ II. Servitudes diverses.

1151. *Distance à laquelle les riverains peuvent planter des haies sur leurs terrains.*
1152. *Règles relatives à la conservation des arbres.*
1153. *Essartement des bois dans le voisinage des grandes routes.*
1154. *Défense d'ouvrir des carrières auprès de la route.*
1155. *Obligation de recevoir les eaux de la route.*

§ III. Constructions riveraines de la route.

1156. *Alignement des constructions sur le bord des routes.*
1157. *Quelle est l'autorité qui donne l'alignement?*
1158. *Par qui et comment est déterminé l'alignement?*
1159. *Comment et devant qui peut-on réclamer contre l'alignement?*
1160. *Exécution des plans d'alignement.*
1161. *Nécessité d'obtenir l'autorisation pour faire des travaux dans les façades des maisons qui bordent les grandes routes.*
1162. *Des réparations confortatives et de celles qui ne le sont pas.*
1163. *Cas où l'on doit ordonner la destruction des réparations.*
1164. *Autorisation nécessaire pour la construction des balcons, marches, saillies, etc.*

§ Ier. Plantations et charges diverses.

1147. Les plantations contribuent à l'agrément des routes, dont elles font de longues avenues; elles indiquent leur direction aux voyageurs lorsque la terre est couverte d'eau ou de neige; enfin elles offrent une ressource à l'industrie, à laquelle elles fournissent des bois de différentes natures. Nous avons fait connaître, nos 1121 et suiv., les anciens règlements relatifs à cette matière. La législation en vigueur aujourd'hui est celle du décret du 16 décembre 1811, qui oblige les propriétaires riverains des routes royales ou départementales à faire des plantations sur leurs propriétés respectives : les plantations sont faites *à un mètre au moins du bord extérieur des fossés*, d'après un arrêté du préfet, pris sur l'avis du directeur général des ponts et chaussées, et approuvé par le ministre; arrêté qui détermine l'essence des arbres, leur distance du bord de la route, leur alignement, l'intervalle qui

doit les séparer, et le délai dans lequel la plantation doit avoir lieu.

A l'expiration du délai fixé par l'arrêté, si les riverains ne se sont point conformés à ses dispositions, le préfet ordonne l'exécution, à leurs frais, des plantations non effectuées ou mal exécutées; ils sont en outre condamnés par le conseil de préfecture à une amende d'un franc par chaque pied d'arbre. Les arbres morts ou manquants doivent être remplacés, sous les mêmes peines, aux frais du planteur, dans les trois derniers mois de l'année, sur la réquisition de l'ingénieur (1).

Les plantations présentent des inconvénients pour les propriétés riveraines, auxquelles les arbres nuisent par leur ombre et par leurs racines. D'un autre côté, les ingénieurs des ponts et chaussées ont reconnu que les routes plantées avaient besoin de plus de réparations que les autres, parce que le feuillage des arbres y entretient l'humidité. Il résulte des réclamations des propriétaires, et des inconvénients que nous venons de signaler, que l'administration n'exige pas toujours l'application du décret de 1811 dans toute sa rigueur.

1148. Les riverains sont propriétaires des arbres plantés sur leur terrain ; ils peuvent l'être aussi, comme nous l'avons dit, de ceux plantés anciennement sur le terrain de la route; mais, dans l'un comme dans l'autre cas, leur droit de propriété est restreint dans l'intérêt

(1) Décret du 16 décembre 1811, art. 88 à 98, pour les routes royales; et pour les routes départementales, même décret, art. 13, § 4. Un arrêt du Conseil du 28 mai 1835 décide formellement que les dispositions du décret de 1811, relatives à la plantation des routes royales, s'appliquent aussi aux routes départementales. *V.* la circulaire du directeur des ponts et chaussées du 16 nov. 1820. La légalité du décret du 16 déc. 1811 a été souvent contestée; mais il a été plusieurs fois déclaré obligatoire, notamment par des arrêts du Conseil des 28 oct. 1831 et 1er févr. 1838.

public : ils ne peuvent couper ou arracher les arbres qu'avec l'autorisation du directeur général des ponts et chaussées, accordée sur la demande du préfet, et seulement, dit le décret, lorsqu'il y a *dépérissement* constaté par des ingénieurs. On a reconnu que c'était causer un préjudice aux propriétaires que d'attendre que les arbres commençassent à dépérir pour les autoriser à les couper; dans la pratique, l'administration donne cette autorisation lorsque les arbres sont arrivés à leur dernier degré d'accroissement, mais c'est ordinairement à la charge du remplacement immédiat; avec cette distinction toutefois que le remplacement ne peut avoir lieu que sur les terrains des riverains, quand même les arbres auraient été plantés sur le sol de la route. (Décr. du 16 déc. 1811, 99, 102; loi du 12 mai 1825, 1 *.) L'autorisation est donnée par le préfet sur le rapport des ingénieurs. (Ord. du 29 mai 1830, art. 1.)

Les différentes servitudes établies par le décret de 1811 s'appliquent à tous les arbres plantés à moins de six mètres de distance de la route. Il en résulte que ces arbres, dont, aux termes de la loi de l'an XIII, les propriétaires pouvaient disposer comme ils le jugeaient convenable, ne peuvent plus être arrachés aujourd'hui qu'avec l'autorisation du préfet. (Arrêt du Conseil du 10 mai 1839.)

1149. L'article 101 du décret du 16 décembre 1811 condamne à une amende égale à la triple valeur des arbres détruits le propriétaire qui est reconnu avoir coupé sans autorisation, arraché ou fait périr les arbres plantés sur son terrain, à moins de six mètres de distance de la route. Quant à ceux plantés sur le terrain de la route, on ne trouve que les dispositions générales du Code pénal, qui punit d'un emprisonnement

de vingt jours à six mois les individus qui ont abattu, ou mutilé de manière à les faire périr, les arbres plantés sur les places, routes, etc. (C. pén., 445, 446, 448.) Ces dispositions sont-elles applicables aux individus qui, d'après la loi du 12 mai 1825, sont propriétaires des arbres? Nous ne le pensons pas; il nous semble trop rigoureux de leur appliquer une peine portée évidemment contre ceux qui n'étaient pas propriétaires des arbres; nous pensons qu'il n'y a là qu'une contravention analogue à celle prévue par le décret du 16 décembre 1811, et qui doit être punie de la même peine.

L'élagage ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un arrêté du préfet, pris sur le rapport de l'ingénieur en chef d'après les instructions qu'il doit donner, et sous la surveillance des agents des ponts et chaussées. Les particuliers qui n'observent point ces formalités sont poursuivis comme coupables des dommages causés aux plantations des routes (1). (Décret du 16 déc. 1811, 102 à 105.)

1150. Lorsque l'Etat veut planter sur le sol des grandes routes, il ne doit le faire qu'en observant, à l'égard des propriétés voisines, la distance prescrite par l'article 671 du Code civil, auquel il n'a été fait aucune dérogation par le droit administratif.

1151. Les riverains ne peuvent planter de haies sur le bord de la route qu'avec l'autorisation de l'administration. L'arrêt du Conseil du 17 juin 1721 défendait d'en planter à moins de 1 mètre 95 centimètres du fossé des routes, et de 9 mètres 75 centimètres du pavé, là où il n'y a point de fossé. L'administration permet actuel-

(1) Le Conseil d'Etat déclare applicable à cette contravention l'art. 43 du titre 2 de la loi du 28 sept. 1791, qui prononce une amende de la valeur du triple des arbres, et une détention qui ne peut excéder six mois. (Arrêt du Conseil du 6 août 1810.)

lement la plantation de haies à la distance d'un demi-mètre, prescrite par le Code civil (1).

1152. Il est défendu d'endommager les arbres par des labours ou autrement, d'y attacher des cordages pour étendre et faire sécher du linge et autres objets, à peine de 50 fr. d'amende (ordonn. du bureau des finances de Paris, 17 juillet 1781, art. 7; 2 août 1774 et 10 août 1787); de laisser paître sur les routes des troupeaux qui endommagent les arbres, haies et charmilles, à peine de 100 fr. d'amende (2). (Arrêt du Cons. 16 décembre 1759. *V.* pour la réduction de l'amende, la loi du 23 mars 1842.) L'administration est tenue de faire procéder à l'échenillage des arbres du département qui appartiennent à l'État sur les grandes routes. (L. du 26 ventôse an VI.)

§ II. Servitudes diverses.

1153. L'ordonnance de 1669 sur les eaux et forêts contient une disposition spéciale aux routes qui traversent les forêts. Elle veut que ces routes aient soixante-douze pieds de large, et, en outre, que les bois, épines et broussailles qui se trouvent dans l'espace de soixante pieds *ès routes* soient essartés et coupés; en sorte, y est-il dit, *que le chemin soit libre et plus sûr*. L'application de cette disposition a fait naître la question de savoir si l'essartement doit se confondre avec la route; et, dans le cas de la négative, si l'espace de soixante pieds doit être compté à partir du milieu de la route, ou à partir de chacun de ses bords.

La première question ne peut présenter de difficulté; il serait en effet contraire à la raison de supposer que le

(1) Législation des travaux publics et de la voirie, par M. Husson, t. 2, p. 19.

(2) Arrêt du Conseil du 11 janv. 1837.

législateur ait prescrit l'essartement sur le sol même du grand chemin, qui offre nécessairement un espace libre à la circulation. Quant à la seconde, l'ordonnance ayant fixé une première dimension de soixante-douze pieds pour la largeur de la route, et une seconde de soixante pieds pour l'essartement, il en résulte qu'il est dans son esprit que ces deux dimensions soient observées, chacune selon la destination qui lui est donnée; la première s'appliquant à la route elle-même, et la seconde aux terrains situés de chaque côté. Cette interprétation ne peut être douteuse quand on lit le texte de l'ordonnance; elle a été adoptée par un avis du Conseil d'État du 18 octobre 1824.

L'essartement, qui constitue l'une des servitudes légales auxquelles sont assujettis les riverains des grandes routes, ne peut être ordonné que par l'administration, qui a la faculté de le restreindre à un espace de moins de soixante pieds. D'après l'ordonnance de 1669, cette opération était à la charge du propriétaire; l'arrêt du 3 mai 1720 l'a mise à la charge du gouvernement. Une loi du 2 brumaire an VII, qui ordonne l'essartement d'un bois, prescrit en même temps le payement d'une indemnité, dont la fixation doit être faite par arbitres, en cas de non-convention amiable. Nous pensons qu'aujourd'hui l'indemnité devrait être fixée par le conseil de préfecture, après expertise dans les formes prescrites par le décret du 16 septembre 1807. (L. 28 pluv. an VIII, art. 4 *.)

1154. Un arrêt du Conseil du 5 avril 1771 défend d'ouvrir des carrières de pierres de taille, de moellons, etc., ou de faire aucune fouille pour tirer de la marne, de la glaise ou du sable, à moins de 30 toises (58 mètres) de distance du pied des arbres plantés le long des routes, ou du bord même de la route, comme

aussi de pousser des galeries souterraines à une moindre distance. Un conseil de préfecture ayant jugé que ces prescriptions étaient abrogées par l'art. 81 de la loi du 21 avril 1810, qui porte que l'exploitation des carrières à ciel ouvert a lieu sans permission sous la simple surveillance de la police, a été cassé par le Conseil d'État le 27 octobre 1837.

1155. L'ordonnance du bureau des finances de la généralité de Paris, du 17 juillet 1781, défend, sous peine de 50 fr. d'amende, aux propriétaires dont les héritages sont plus bas que le chemin et en reçoivent les eaux, d'en interrompre le cours soit par l'exhaussement, soit par la clôture de leurs terrains, sauf à eux à faire à leurs dépens des aqueducs pour les débarrasser des eaux.

§ III. Des constructions riveraines de la route.

1156. Les obligations les plus lourdes que le voisinage des routes fasse peser sur les propriétés sont relatives aux constructions qui les bordent. L'administration doit intervenir pour empêcher qu'elles n'empiètent sur la voie publique, ou qu'elles ne soient placées en arrière de la route, de manière à former, dans les rues des villes et des bourgs, des enfoncements nuisibles à la salubrité ou à la sûreté publiques. Pour obvier à ces différents inconvénients, il est dressé un plan général d'alignement des routes royales et départementales; et tout particulier qui veut construire sur le bord d'une grande route, soit dans l'intérieur des villes, bourgs et villages, soit même en pleine campagne, doit obtenir un alignement qui lui est donné conformément au plan général, à peine, porte l'arrêt du Conseil du 27 février 1765, de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux, et de trois cents

livres d'amende (1). Afin de mieux assurer l'exécution de cette obligation, l'arrêt étend la condamnation à l'amende aux maçons, charpentiers et ouvriers employés à la construction. La jurisprudence de la Cour de cassation rend les propriétaires responsables des condamnations prononcées contre les locataires, sauf leur recours. (Cons. d'État, 4 mai 1826, 16 mai 1837.)

La démolition des édifices construits sans qu'on ait obtenu l'alignement n'est prononcée qu'autant que la construction nouvelle est en saillie sur l'alignement. (Cons. d'État, 6 septembre 1836.) Dans l'usage, le conseil de préfecture et le Conseil d'État ne prononcent pas la confiscation des matériaux.

1157. Il est fort important de savoir quelle est l'autorité à laquelle on doit s'adresser pour demander l'alignement; car, s'il était donné par une autorité incompétente, il serait nul et n'empêcherait pas les condamnations. En matière de grande voirie, l'alignement est donné par les préfets, qui ont succédé, comme nous l'avons déjà dit, aux attributions que l'arrêt du Conseil de 1765 conférait aux trésoriers de France. Nous verrons plus tard que pour la petite voirie il est donné par les maires.

Lorsqu'une grande route passe dans la rue d'une commune, cette rue fait alors partie de la grande route, et est soumise aux règles de la grande voirie; lorsque la grande route traverse la place d'une commune, l'alignement des maisons qui ne touchent pas à la route est dans les attributions de l'autorité municipale. (C. d'État., 16 janv. 1828.) A Paris, toutes les rues sont régies par la législation sur la grande voirie. (Réglement du 10 avril 1783; décret du 27 oct. 1808; arrêt du Conseil du 13 août 1823.)

(1) Cette amende a été modifiée par la loi du 23 mars 1842 *.

Le propriétaire qui demande un alignement ne doit pas se contenter d'une autorisation verbale; mais il doit se munir d'une autorisation écrite, qui puisse lui servir de preuve qu'il a accompli l'obligation qui lui est imposée par la loi. Aux termes de l'ordonnance du bureau des finances de Paris, du 29 mars 1754, les alignements en matière de grande voirie sont donnés sans frais. Il n'en est pas de même en matière de petite voirie, comme nous le verrons en son lieu.

1158. Quand il s'agit de la création d'une route nouvelle, l'alignement fait nécessairement partie du plan qui en est dressé; il n'est arrêté par l'administration qu'après que les intéressés ont fourni leurs observations dans le cours de la procédure en expropriation pour cause d'utilité publique. A l'égard des routes déjà existantes, c'est aussi par une ordonnance du roi, précédée d'une enquête, que l'alignement est fixé. Lorsqu'il n'existe pas un plan général, le droit de fixer des alignements partiels appartient au préfet. (Conseil d'État, 2 août 1836, 7 août 1840.)

1159. Comment peut-on se pourvoir contre l'alignement donné par le préfet? Il faut distinguer : lorsqu'il existe un plan général d'alignement dont on ne conteste pas l'application, on ne peut pas se pourvoir contre l'acte du préfet, qui n'est alors que la conséquence de l'ordonnance du Roi; il faut attaquer l'ordonnance elle-même, ce qui ne peut avoir lieu par la forme contentieuse, parce que cette ordonnance, qui est une émanation du pouvoir discrétionnaire exécutif, ne peut être modifiée que par une autre ordonnance rendue dans les mêmes formes. (Conseil d'État, 25 sept. 1834, 8 janv. 1836.)

Mais, lorsqu'on soutient que le préfet a fait une mauvaise application du plan d'alignement, la question est

contentieuse, puisque les particuliers ont droit d'exiger l'exécution du plan, et en conséquence elle est portée devant le Conseil d'État, si le ministre de l'intérieur, auquel on doit préalablement s'adresser, n'a point réformé l'arrêté du préfet. (C. d'État, 14 août 1838 et 30 juin 1842.)

Lorsque le préfet prononce en l'absence d'un plan général, comme il exerce alors par délégation les attributions de voyer, il agit en vertu du pouvoir discrétionnaire, et ses décisions ne peuvent être attaquées par la voie contentieuse. Il existe cependant un arrêt du Conseil du 22 février 1833 qui repousse une réclamation formée contre un alignement partiel donné par un préfet, sans se fonder sur la fin de non-recevoir; d'où l'on pourrait conclure qu'il reconnaît à la réclamation une nature contentieuse. Cette conséquence ne serait pas juste; car en lisant l'arrêt on voit que le demandeur attaquait l'alignement donné à l'un de ses voisins, et soutenait qu'en donnant cet alignement, le préfet avait commis un *excès de pouvoir;* l'arrêt décide avec raison qu'en l'absence d'un plan général, le préfet a pu donner un alignement partiel et modifier celui qu'il avait précédemment accordé. (*V.* aussi Cons. d'Ét., 15 février 1833.)

L'administration, en effet, a toujours le droit d'apporter des changements à un alignement; ainsi l'ordonnance qui a fixé l'alignement général d'une route peut être modifiée par une autre ordonnance; l'alignement partiel résultant de l'arrêté d'un préfet peut être changé par un autre arrêté, ou par une ordonnance d'alignement général; mais ces modifications ne peuvent nuire aux droits acquis. Un arrêt du Conseil du 3 mai 1839 a décidé qu'un particulier qui avait obtenu du préfet un alignement, et qui avait immédiatement

commencé ses travaux, n'avait commis aucune contravention en les continuant, malgré le changement opéré par une ordonnance portant alignement général, qui ne lui avait pas été notifiée. Qu'arriverait-il dans un cas semblable, si l'acte emportant modification était notifié? Il faut distinguer : si le propriétaire n'avait pas encore commencé ses travaux, il serait obligé de se soumettre au nouvel alignement, sans pouvoir réclamer d'indemnité, parce qu'il n'aurait aucun droit acquis; mais s'il avait de bonne foi commencé à construire, on ne pourrait le forcer à démolir qu'en employant contre lui la voie d'expropriation pour cause d'utilité publique (1).

Un arrêt du Conseil du 16 juillet 1840 décide que le délai d'un an établi par les lettres patentes du 22 octobre 1733, pour user de l'alignement obtenu, n'existe plus, et qu'il n'y a aujourd'hui d'autre délai que celui qui pourrait être fixé par le préfet. Mais, comme on vient de le voir dans l'alinéa précédent, celui qui a obtenu un alignement a intérêt à s'en servir immédiatement, puisque la notification d'un plan nouveau, faite avant qu'il ait commencé les travaux, aurait pour résultat de l'annuler.

1160. Il arrive quelquefois que, par suite d'un plan général d'alignement, les constructions qui bordent

(1) Cette opinion, qui avait été adoptée par le ministre de l'intérieur, n'a point été partagée par le Conseil d'Etat, lequel, dans un arrêt du 14 juin 1836, a décidé que le ministre avait contrevenu aux dispositions de la loi du 16 septembre 1807, et fait une fausse application de la loi sur l'expropriation. Nous avons trouvé dans la loi du 16 septembre 1807 le principe qu'un propriétaire ne peut être forcé de reculer sa maison, moyennant le prix du terrain, qu'autant qu'elle tombe de vétusté; mais nous n'y avons rien vu qui fit exception, pour le cas actuel, aux principes généraux. Nous croyons donc devoir persister dans notre opinion, à l'appui de laquelle nous pouvons citer un arrêt de la Cour de cassation du 16 avril 1836. (*V.* cependant le numéro suivant, quant à une modification dans les formalités de l'expropriation.)

une route déjà existante doivent reculer ou avancer. Si l'État veut l'exécuter immédiatement, il est obligé de procéder par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique; mais, l'ordonnance approbative du plan d'alignement ayant été précédée d'une enquête, il n'est pas nécessaire d'accomplir les formalités prescrites par le titre 2 de la loi du 3 mai 1841; il ne reste plus qu'à prendre l'arrêté qui détermine les propriétés cessibles, et à requérir l'expropriation.

Comme cette manière d'agir est très-dispendieuse quand il existe des maisons ou des murs sur le bord de la route, on attend ordinairement, pour exécuter les plans d'alignement, que la vétusté oblige les propriétaires à démolir leurs édifices; ils sont obligés alors de céder une partie de leur terrain, moyennant une indemnité qui ne représente plus que la valeur du sol devenu vacant. (L. 16 sept. 1807, 50.) En cas de contestation, cette indemnité, réglée autrefois dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810, l'est aujourd'hui par le jury d'après la loi du 3 mai 1841; c'est une de ces expropriations implicites dont nous avons parlé dans le n° 675. Lorsqu'au lieu de reculer, le propriétaire est obligé d'avancer, il doit payer la valeur du terrain qu'il acquiert; et, en cas de contestation, cette valeur est réglée par le jury dans les formes établies par la loi du 3 mai 1841, et d'après les bases fixées par la loi du 16 décembre 1807, art. 53 (1). La faculté de reconstruire n'étant accordée au proprié-

(1) Le Conseil d'Etat est d'avis que, toutes les fois qu'un alignement donné par l'autorité compétente sur une voie publique, autre qu'un chemin vicinal, force un propriétaire à reculer ses constructions ou à s'avancer sur la voie publique, l'indemnité qui lui est due dans le premier cas, et celle dont il est débiteur dans le second, doivent être réglées, en cas de contestation, par le jury institué par la loi du 7 juillet 1833 (aujourd'hui du 3 mai 1841). (Avis du Conseil d'Etat du 1er avril 1841.) Dans le cas où il s'agit d'un chemin vicinal, v. l. 21 mai 1836, art. 15 et 17 *.

taire qu'à condition qu'il se conformera à l'alignement, il ne peut se refuser à faire cette acquisition, sans se causer à lui-même un tort fort grave. Si cependant il laissait son terrain vacant, et qu'il pût en résulter quelque préjudice, l'administration aurait le droit de l'acquérir par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique. (L. 16 sept. 1807, 53, § 2.)

A quel moment le propriétaire est-il dépossédé du terrain qu'il est obligé d'abandonner? Un arrêt de la Cour de cassation du 19 mars 1838 décide que la dépossession n'a lieu que par le payement de l'indemnité, et que jusque-là le propriétaire peut valablement hypothéquer le terrain ou le céder. Nous ne partageons pas cette opinion. Il résulte de l'esprit de la loi que le terrain désigné pour faire partie d'une route s'y trouve incorporé immédiatement s'il est vacant, et au moment de la démolition dans le cas où il est couvert d'édifices. Peu importe que l'indemnité ne soit pas encore payée ; l'expropriation implicite qui s'opère au moment de la démolition, en vertu de l'ordonnance d'alignement dont l'effet était suspendu jusque-là, produit les mêmes conséquences que le jugement d'expropriation ; elle transporte la chose au domaine public, en laissant cependant la possession à l'ancien propriétaire jusqu'au moment où l'indemnité est payée. (*V.* n° 636.) Ce principe a été reconnu par un autre arrêt de la même Cour du 16 juillet 1840.

1161. Nous avons dit que l'administration attend ordinairement le moment où les édifices tombent de vétusté pour exécuter les plans d'alignement. Mais les propriétaires pourraient retarder indéfiniment cette époque par des réparations confortatives. Aussi leur est-il défendu de faire, dans la façade des maisons et des constructions bordant la grande route, aucune ré-

paration sans en avoir obtenu l'autorisation du préfet, sous les peines prononcées par l'arrêt du Conseil de 1765, modifié par la loi du 23 mars 1842 * (1).

1162. L'autorisation ne doit être accordée aux bâtiments sujets à reculer ou à avancer, qu'autant que les réparations n'ajouteront rien à leur solidité. L'on doit, par conséquent, toujours prohiber les réparations confortatives des fondations et du rez-de-chaussée d'une maison; tout au plus peut-on autoriser les peintures et badigeonnages qui n'augmentent en rien la solidité. Lorsque les fondations et le rez-de-chaussée sont en bon état, l'administration ne peut refuser d'autoriser la reconstruction des étages supérieurs (2) : « Autrement, dit le ministre de l'intérieur (circul. du » 13 février 1806), on pourrait interdire au pro- » priétaire tout entretien même de la couverture éta- » blie sur la façade ; et cette doctrine serait attentatoire » à la liberté, contradictoire avec le principe qui l'é- » tablit, puisqu'on n'ajourne la démolition que pour » épargner à la commune (ici à l'État) la nécessité de » payer le prix de l'immeuble, et dans la supposition » que le propriétaire n'ayant à le démolir que lorsqu'il » tombera de lui-même en ruine, il subira une faible » perte. »

Les propriétaires cependant ne sont jamais dispensés de demander l'autorisation, lors même que les réparations ne s'appliquent qu'aux étages supérieurs : on ne pouvait en effet les laisser juges de l'opportunité des travaux dans ces divers cas. Le Conseil d'État décide que c'est à l'administration seule qu'il appartient d'ap-

(1) Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État que le propriétaire est responsable des réparations que son locataire a faites, quand il ne s'est point conformé aux règles que nous venons d'établir (arrêt du 2 août 1826).

(2) Arrêts du Conseil des 22 févr. 1821, 2 août 1826, 4 juill. 1827, 26 oct. 1828, 4 juill. 1831, 1er sept. 1832.

précier les circonstances qui peuvent donner lieu à accorder ou à refuser l'autorisation de faire des réparations, et que par conséquent les décisions prises par elle sur cette matière ne peuvent être attaquées par la voie contentieuse. (Cons. d'État, 1er septembre 1841.)

Lorsque les travaux ont été autorisés comme non confortatifs, le propriétaire doit faire en sorte qu'ils ne le deviennent pas par la manière dont on les exécute. Il y aurait en effet alors une contravention punissable.

1163. En thèse générale, les travaux exécutés sans autorisation doivent être démolis (ord. de 1607, art. 5); c'est la réparation du tort causé à la société par le propriétaire, qui a voulu ainsi retarder l'époque de la démolition de sa maison. Mais, si les travaux non autorisés sont reconnus comme n'étant point confortatifs, il n'y a lieu qu'à l'amende. Telle est la jurisprudence du Conseil d'État. (Arrêt du 6 septembre 1842.)

1164. Les balcons, saillies, auvents, etc., ne peuvent être établis sans autorisation; le droit de donner cette autorisation appartient aux préfets pour les grandes routes, les rues, et les côtés des places publiques faisant partie des grandes routes. Quelques doutes s'étaient élevés sur ce point, à cause des art. 50 de la loi du 14 décembre 1789, et 46 de la loi du 19 juillet 1791, qui confient à l'autorité municipale *ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage sur les voies publiques*. Mais le Conseil d'État a décidé, par un avis du 20 novembre 1839, que le droit des maires se borne, en matière de grande voirie, à constater les contraventions, aux termes de la loi du 29 floréal an x (1).

Les mêmes règles s'appliquent aux cas où les rive-

(1) Cette proposition n'est pas en harmonie avec la jurisprudence de la Cour de cassation. *V.* n° 1172.

rains veulent faire quelques travaux sur ou sous la voie publique; par exemple, pratiquer un aqueduc, établir un passage sur le fossé d'une grande route, etc.

1165. A quelle distance du bord de la route les riverains peuvent-ils construire sans demander l'alignement, et sans être tenus des autres obligations de la grande voirie? L'arrêt du 29 février 1765, que l'on suit en matière d'alignement, s'applique aux édifices ou bâtiments *étant le long et joignant les routes;* d'où il résulte que les riverains, en laissant un intervalle entre le bord de la route et leurs constructions, les affranchissent des servitudes imposées par cet arrêt. Cependant l'administration active pense que la servitude s'applique non-seulement à toutes les constructions qui bordent les routes, mais encore à celles qui y ont un accès direct, alors même qu'elles sont retirées en dehors des limites de la route. Cette interprétation contraire à la lettre de l'arrêt, qui ne parle que des édifices *étant le long et joignant la route,* est également opposée à son esprit; car on ne peut admettre qu'il impose une servitude de cette nature, sans fixer l'étendue dans laquelle elle devra s'exercer. Le Conseil d'État a jugé plusieurs fois, et notamment le 4 février 1824, le 6 avril 1828, qu'il n'y a pas lieu d'appliquer les règlements de grande voirie aux bâtiments construits en arrière des alignements. Consulté par le ministre de l'intérieur, il a émis l'avis, le 21 août 1839, que l'administration n'a pas le droit de prohiber les réparations confortatives des constructions qui se trouvent en retraite de l'alignement. Le ministre de l'intérieur a adopté cet avis dans une circulaire du 10 décembre 1839. Depuis cette époque, le ministre des travaux publics a soutenu la thèse contraire devant le Conseil

d'État; mais le Conseil a confirmé sa jurisprudence par un arrêt du 29 juin 1842 (1).

L'administration a également tiré un argument de l'édit de décembre 1607, qui enjoint au grand voyer *de redresser les murs où il y a pli ou coude, et de pourvoir à ce que les rues s'embellissent et s'élargissent au mieux que faire se pourra.* Cette obligation du grand voyer doit se concilier avec le respect dû à la propriété. Il n'est pas nécessaire, pour atteindre le but que se propose l'édit de 1607, d'imposer sur les édifices placés en arrière de la route une servitude aussi lourde; il suffit d'user du droit qu'a l'administration d'obliger les propriétaires à se clore dans l'intérieur des villes et bourgs, en les forçant à acquérir, lorsqu'ils ne joignent pas immédiatement la route, la parcelle de terrain qui les en sépare, aux termes de l'article 53 du décret du 16 septembre 1807.

Le décret du 16 décembre 1811 oblige les riverains des routes royales à planter sur leurs terrains à un mètre de distance du bord extérieur des fossés. (88, 89 et 90.) Nous pensons que, dans les campagnes, le propriétaire qui voudrait bâtir en retraite sur son terrain ne pourrait le faire dans l'espace sur lequel pèse la servitude de plantation, sans demander l'autorisation. S'il en était autrement, il pourrait se soustraire à la fois aux obligations de l'alignement et de la plantation; d'après cette opinion, les servitudes de l'alignement

(1) *V.* Ecole des Communes, 1842, p. 293. Nous devons dire cependant que la Cour de cassation, par un arrêt du 26 septembre 1840, a décidé que l'édit de décembre 1607, qui s'exprime dans des termes analogues à ceux de l'arrêt de 1765, s'applique aussi bien aux édifices qui sont en retraite qu'à ceux qui font saillie sur l'alignement arrêté. Il est singulier de voir, dans une semblable matière, la jurisprudence de la Cour de cassation plus rigoureuse que celle du Conseil d'Etat.

pèseraient sur les maisons construites dans cette limite.

1166. Une difficulté sérieuse s'est élevée sur la question de savoir si un propriétaire peut sans autorisation faire des constructions sur la partie de son terrain désignée par des plans d'alignement comme devant être prise pour l'élargissement de la route. D'un côté, l'on peut dire que l'existence du nouveau plan d'alignement soumet à la servitude toutes les portions de terrain qu'il désigne comme devant être ajoutées à la voie publique; que, s'il en était autrement, l'exécution de ce plan deviendrait impossible, puisque les propriétaires ne manqueraient jamais de faire des travaux de consolidation ou de reconstruction. De l'autre côté, on répond que l'obligation de demander l'autorisation n'est imposée aux propriétaires riverains que pour les constructions qui bordent la route; qu'ils sont parfaitement libres de faire ailleurs toutes les constructions qu'ils jugent convenable, sans que ce droit puisse être modifié par les projets de l'administration.

Cette question s'est présentée fréquemment devant la Cour de cassation et devant le Conseil d'Etat (1). La Cour de cassation a jugé, le 25 juillet 1829, « qu'aucune autorisation préalable n'a besoin d'être requise » pour construire ou réparer, *dans l'intérieur*, des » portions qui n'auraient pas pour objet de consolider » le mur de face, ou qui ne toucheraient pas à la *voie* » *publique actuelle*, lors même que les propriétés seraient destinées, par des plans arrêtés au Conseil » d'Etat, à faire, dans un temps plus ou moins éloigné, » partie de la voie publique future. » Ainsi que la Cour de cassation, le Conseil d'Etat a décidé à plusieurs

(1) La Cour de cassation a jugé la question en matière de voirie urbaine, et le Conseil d'État en matière de grande voirie; les principes sont les mêmes dans l'un et dans l'autre cas.

reprises, et notamment le 14 juin 1837 et le 25 février 1841, « qu'aucune loi ne défend aux propriétaires des » maisons sujettes à reculement de faire des travaux » *dans l'intérieur* desdites maisons, *même sur la partie* » *retranchable*, pourvu que ces travaux n'aient pas » pour objet de réconforter le mur de face. » L'arrêt ajoute cependant que le propriétaire construit à ses risques et périls, parce que l'administration a toujours le droit de vérifier si les travaux ont été confortatifs du mur de face, et, dans le cas de l'affirmative, d'en poursuivre la démolition.

Mais, d'un autre côté, le Conseil d'Etat a ordonné, le 16 mai 1827, la démolition d'un mur neuf qu'un individu avait construit sans autorisation en arrière de l'ancien, sur une partie de son terrain *destinée à l'élargissement de la route*. La Cour de cassation a jugé, le 4 mai 1833, en audience solennelle, comme le Conseil d'Etat, qu'un individu dont le mur joignait la voie publique et était sujet à reculement, n'avait pu sans autorisation construire un mur neuf en arrière du premier, sur le terrain *qui devait faire partie de la voie publique*. Plus récemment, elle a jugé, le 2 août 1839, que l'ordonnance qui approuve le plan d'alignement d'une ville a pour effet de grever d'une servitude légale d'utilité publique tous les terrains qui, d'après ce plan, doivent être réunis à la voie publique; que, par suite, il n'est pas permis de construire sur ces terrains sans autorisation préalable, alors même qu'ils seraient séparés par un mur de clôture de la voie publique actuelle.

Telle est la jurisprudence sur cette question; il semble au premier aspect qu'il y ait contradiction entre ces différents arrêts, mais cette contradiction disparait quand on les examine avec soin. Voici, selon nous,

quelle est la doctrine qui en résulte. L'acte administratif qui prescrit l'élargissement d'une route impose par cela même aux riverains l'obligation de ne rien faire sur leur terrain qui puisse retarder le moment où l'administration pourra exécuter son plan. Par conséquent, tout ce qui consolidera les constructions existantes, tout ce qui sans les consolider sera de nature à les remplacer, leur est rigoureusement interdit. Ainsi celui qui bâtit sur la partie retranchable un mur nouveau derrière l'ancien mur, ou qui y fait toute autre construction, contrevient à l'acte administratif; il en est de même de celui qui, dans l'intérieur d'une maison, fait des travaux de nature à prolonger la durée de cette maison. Ce sont les cas auxquels s'appliquent l'arrêt du Conseil du 16 mai 1827, et celui de la Cour de cassation du 4 mai 1833. Mais celui qui fait dans l'intérieur d'une maison des travaux non confortatifs de la façade ne contrevient nullement à l'arrêté, parce que ces travaux ne peuvent retarder l'exécution du nouvel alignement; ils ne sont que l'accessoire de la façade, et disparaitront avec elle sans prolonger sa durée. C'est le cas de l'arrêt du Conseil du 14 juin 1837, et de celui de la Cour de cassation du 25 juillet 1829 (1).

Tout en admettant ces principes, nous ferons observer que l'administration doit faire connaitre aux propriétaires les plans d'élargissement d'une manière officielle, soit par les moyens ordinaires de publicité, soit par des notifications spéciales, car ceux-ci pourraient prétexter cause d'ignorance; et, comme ils ne sont obligés de prendre l'alignement qu'autant qu'ils

(1) Un arrêt de la Cour de cass. du 9 oct. 1834 parait contredire notre doctrine. Il ne distingue pas si les travaux entrepris sont ou non confortatifs; mais il y avait dans l'espèce une circonstance particulière : un arrêté municipal défendait toute réparation tant intérieure qu'extérieure qui n'aurait pas été autorisée, quelque légère qu'elle fût.

construisent *le long et joignant la route*, nous ne voyons pas comment on pourrait les faire condamner à la démolition, lorsqu'ils auraient construit en retraite sur leur terrain, si on ne leur prouvait pas qu'ils avaient ou devaient avoir connaissance du nouveau plan et des servitudes qui en dérivent. (Cons. d'Etat, 10 février 1842.) L'avis du Conseil d'Etat du 25 prairial an XIII exige qu'il soit donné connaissance des décrets (aujourd'hui des ordonnances) aux personnes qu'ils concernent, par publication, affiche, notification, signification, envoi fait ou ordonné par les fonctionnaires publics chargés de l'exécution, et décide qu'ils ne sont obligatoires qu'à partir de l'accomplissement de cette formalité.

1167. Lorsqu'il ne s'agit plus de l'alignement d'une route existante ou en construction, mais de l'ouverture d'une route nouvelle, les propriétaires des terrains compris dans le plan de cette route sont-ils obligés d'obtenir une autorisation pour faire des constructions nouvelles ou pour réparer les constructions anciennes? L'administration a quelquefois élevé la prétention de soumettre ces propriétaires aux mêmes obligations que ceux dont les terrains doivent être pris pour l'élargissement, en se fondant notamment sur l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807, qui porte que, dans le cas d'ouverture de *rues nouvelles*, les maires doivent donner *l'alignement* conformément aux plans arrêtés en Conseil d'Etat (1). On répond à cette prétention qu'en thèse générale les propriétaires des terrains qui ne joignent pas une route existante ne sont pas assujettis aux servitudes de la voirie; que l'on ne peut leur enlever la

(1) La question s'est élevée principalement à l'occasion des rues des villes qui ne font pas partie de la grande voirie; mais les principes sont les mêmes pour les grandes routes.

libre jouissance de leur propriété qu'en les expropriant; que l'article 52 de la loi de 1807, qui parle des *rues nouvelles*, suppose nécessairement l'acquisition préalable des terrains sur lesquels elles doivent être ouvertes. Ces principes, déjà développés à la tribune de la Chambre des Députés (séance du 9 février 1833), par M. Legrand, directeur général des ponts et chaussées, ont été consacrés par un arrêt de la Cour de cassation, rendu le 24 nov. 1837, toutes les chambres réunies, sur les conclusions conformes de M. le proc. gén. Dupin. Ce que nous venons de dire ne fait point obstacle à l'application de l'article 52 de la loi du 3 mai 1841; qui porte que les constructions, plantations et améliorations ne donnent lieu à aucune indemnité, lorsque, à raison de l'époque où elles ont été faites, le jury acquiert la conviction qu'elles l'ont été dans la vue d'obtenir une indemnité plus élevée. (C. de cass., 24 nov. 1837, 17 mai 1838, 5 avril 1839.)

1168. Parmi les droits que les lois des 16 août 1790, t. 11, art. 3, et 19 juillet 1791, t. 1, art. 46, confèrent à l'autorité, il faut remarquer celui d'ordonner la réparation ou la démolition des édifices qui menacent ruine, droit établi antérieurement par les déclarations des 18 juillet 1729 et 18 août 1730, et qui reçoit journellement son application (1). Comme l'exercice de ce droit a des conséquences fort graves pour les propriétaires, il faut faire connaître la marche que l'administration doit suivre vis-à-vis d'eux. Lorsqu'il est constaté par des procès-verbaux qu'un bâtiment ou qu'un mur menace ruine, on doit distinguer s'il est possible ou non de le réparer, en observant qu'il s'agit ici non-seulement d'une possibilité physique, mais en-

(1) *V.* notamment l'arrêt du Conseil du 19 mars 1823, les arrêts de la Cour de cass. du 28 avril 1817 et du 30 août 1833.

core d'une possibilité légale, possibilité qui n'existe pas quand le bâtiment ou le mur est sujet au reculement (1).

1169. Lorsque les réparations sont possibles, le préfet (2) ordonne qu'elles seront faites, et signifie au propriétaire son arrêté, avec la désignation d'un expert pour le cas où il contesterait. Si le propriétaire reconnaît la nécessité des réparations, il doit les faire effectuer dans le délai fixé; sinon il doit former opposition à l'arrêté du préfet, et désigner un expert. Par exception aux règles ordinaires, l'opposition est portée devant le conseil de préfecture. La même chose a lieu quand, les réparations ne pouvant être faites, il s'agit de démolir la maison (3).

1170. Cette procédure, qui nécessite des délais, ne

(1) Voici les principaux indices qui peuvent faire reconnaître qu'il y a lieu de démolir un bâtiment pour cause de péril :

1° Lorsque c'est par vétusté que l'une ou plusieurs des jambes étrières, trumeaux ou pieds-droits sont en mauvais état;

2° Lorsque le mur de face sur rue est en surplomb de la moitié de son épaisseur, dans quelque état que se trouvent les jambes étrières, les trumeaux et pieds-droits ;

3° Si le mur sur rue est à fruit, et s'il a occasionné sur la face opposée un surplomb égal au fruit de la face sur rue.

On entend par l'expression de mur *à fruit*, l'inclinaison que présente le profil de certains bâtiments par la retraite progressive de plusieurs étages supérieurs;

4° Chaque fois que les fondations sont mauvaises, quand il ne se serait manifesté dans la hauteur du bâtiment aucun fruit ni surplomb ;

5° S'il y a un bombement égal au surplomb dans les parties inférieures du mur de face. (*Code des Municipalités*, par MM. Gillon et Stourm, 2e liv., nos 290-291.

(2) Le maire a le même droit sur les rues faisant partie de la grande route; mais il ne doit agir qu'après en avoir référé au préfet, excepté dans les cas d'urgence; et, quand il agit, la procédure est différente, comme nous le verrons en traitant des attributions municipales.

(3) Arrêtés des 18 juillet 1729 et 18 août 1720 ; arrêts du Conseil des 24 mars et 2 juillet 1820. D'après l'art. 4 de l'arrêté de 1729, les notifications sont faites au propriétaire s'il est connu et domicilié dans le lieu même, sinon à la personne qui occupe la maison qui menace ruine, ou même à un mandataire du propriétaire.

peut convenir quand il y a péril imminent. L'administration alors se borne à faire dresser procès-verbal, et à notifier au propriétaire l'arrêté du préfet qui contient la désignation d'un bref délai pour faire lui-même ou les réparations ou les démolitions. (Cons. d'Etat du 30 déc. 1841.) S'il n'obéit pas, l'exécution a lieu administrativement, et le contrevenant est ensuite cité devant le conseil de préfecture, qui prononce l'amende et la condamnation aux dépens (1). Dans ces divers cas, non-seulement il n'est dû aucune indemnité au propriétaire dont la maison est démolie, mais encore, comme nous venons de le dire, tous les frais sont supportés par lui. C'est que la jouissance d'un droit de propriété est toujours subordonnée à la sûreté publique, et que le propriétaire doit faire lui-même toutes les dépenses nécessaires pour que la chose ne puisse nuire à personne. Les propriétaires voisins dont les constructions sont ébranlées par la démolition ne peuvent demander non plus aucune indemnité à l'administration, et ils n'en pourraient demander au propriétaire que dans les cas prévus par les articles 1382, 1383, 1386 du Code civil.

Même après la démolition de sa maison, exécutée administrativement, le propriétaire pourrait être admis à prouver qu'elle n'était pas dans le cas d'être démolie, et s'il faisait cette preuve il aurait droit de réclamer une indemnité pour le dommage qu'il aurait souffert; c'est le conseil de préfecture qui serait appelé à prononcer sur cette question. (Conseil d'Etat du 2 juin 1820.) Mais nous pensons que l'indemnité devrait être réglée par le jury, conformément à la loi du 3 mai 1841,

(1) Art. 471, nº 5, du Code pénal. C'est ici le conseil de préfecture qui prononce l'amende, parce que, comme nous le verrons tout à l'heure, il est seul compétent pour cet objet en matière de grande voirie.

parce que l'expropriation ici a été complète, du moins quant à la maison démolie.

§ IV. Police des routes et du roulage.

1171. Un grand nombre de règles relatives à la police des grandes routes sont établies par les anciens édits et arrêts du Conseil. Nous allons en faire connaître quelques-unes, plutôt pour donner des exemples que pour faire une complète énumération.

Le but de la législation est d'abord d'éviter tout ce qui peut occasionner des accidents sur les routes. Ainsi il est défendu aux rouliers et voituriers de dormir dans leurs voitures, de les abandonner, ou de s'en écarter de manière à ne pouvoir veiller incessamment à leur conduite, de s'arrêter et d'assembler leurs voitures devant les portes des auberges de manière à embarrasser la voie publique. Il est défendu à toutes personnes d'attacher aux arbres des grands chemins des cordages pour faire sécher des linges, draperies, et pour toute autre cause, parce que ces objets peuvent effrayer les chevaux. (Ord. 2 août 1774, 1 à 5.) On prohibe également tout ce qui peut gêner la circulation, tel que les dépôts de fumiers, de matériaux, d'immondices, etc. (L. 29 floréal an x, 1 *.)

On défend tout ce qui peut endommager les arbres et les haies plantés le long des chemins, ainsi que l'enlèvement non autorisé des gazons, de la terre ou des pierres; les constructions sur les accotements, dans les berges et fossés de grands chemins, de loges ou de cabanes faites pour s'y retirer en cas de mauvais temps ou y séjourner en mendiant (1).

(1) Voici un extrait des anciens règlements cités par M. Husson dans son Traité de la Législation des travaux publics et de la grande voirie, t. 2, p. 63 et suiv.:

Il est défendu, sous peine de 500 fr. (500 liv.) d'amende, d'anticiper sur

1172. Comme il n'est pas possible que les lois prévoient par avance toutes les mesures qui peuvent être nécessaires pour la conservation des routes, la facilité et la sûreté de la circulation, elles ont confié d'une manière générale aux administrateurs tout ce qui intéresse cette branche de la voirie; ce qui comprend, dit la loi du 16 août 1790 (t. 2, art 3), le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres par-

la largeur des routes, par des labours ou autrement, de quelque manière que ce soit, d'y faire aucune fouille, d'en combler les fossés, et d'en abattre les berges. (Arrêt du Conseil du 17 juin 1721; ord. du Roi du 4 août 1731; du bureau des finances de la généralité de Paris, 17 juill. 1781.)

Il est enjoint aux propriétaires riverains des grandes routes de réparer et d'entretenir, chacun en droit soi, les revers de pavé et les accotements existant entre leurs maisons et héritages, et la chaussée du milieu; et ce, sous peine de 50 fr. (50 liv.) d'amende, et d'y être mis des ouvriers à leurs frais. (Ord. du bureau des finances de la généralité de Paris, 17 juill. 1781.)

Il est défendu de rompre les poteaux indicateurs placés aux angles des routes, ou de lacérer ou effacer les inscriptions mises sur ces poteaux, à peine de 300 fr. (300 liv.) d'amende (ord. d'août 1669, t. 28, art. 6);

D'abattre, sous peine d'une amende de 500 fr. (500 liv.) et de dommages-intérêts, les bornes placées pour empêcher le passage des voitures sur les accotements des chaussées, et celles qui défendent les murs de soutenement et les parapets des ponts (ord. du Roi du 4 août 1731, du bureau des finances de la généralité de Paris, 17 juill. 1781, art. 13);

D'établir, sans permission, des embattoirs sur le sol des routes, à peine de 300 fr. (300 liv.) d'amende (ord. du bureau des finances de la généralité de Paris, 17 juillet 1781, 13);

De combler les fossés et cuvettes, d'y établir des passages sans permission, ou d'y jeter des eaux ménagères qui s'y corrompraient, ou rendraient ces ouvrages impropres à l'absorption des eaux de la route (ord. du 4 août 1731; arrêt du Conseil du 5 avril 1772);

De poser des bouches d'éviers ou gargouilles plus haut que le rez-de-chaussée, à moins qu'elles ne soient totalement couvertes (édit de décembre 1607; v. arrêt du Conseil d'Etat du 23 janv. 1837);

De faire sécher, sur des perches s'avançant des fenêtres sur les rues, des draps, toiles, etc., pouvant incommoder ou offusquer la vue, et d'établir préaux ou jardins en saillie sur les fenêtres, le tout à peine de 10 fr. (10 liv.) d'amende (*id.*);

De transporter et déposer sur les grands chemins, ou à moins de 194 m. 90 c. (100 toises) de distance, à peine de 10 fr. d'amende, des charognes ou bêtes mortes. (Bureau des fin., 17 juill. 1781, 10.)

ties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles. En outre, la loi du 19 juillet 1791, t. 1, art. 46, attribue à l'autorité le droit de prendre des arrêtés pour remettre en vigueur les anciens règlements qui ordonnent des précautions locales sur les objets confiés à sa vigilance. Ces arrêtés sont obligatoires, et leur violation est punie d'une amende. Cette sorte de pouvoir discrétionnaire appartient au préfet en matière de grande voirie, et au maire en matière de voirie municipale. Nous avons dit que les rues dans lesquelles passe la grande route sont soumises aux règlements de grande voirie. Sont-elles complétement affranchies de la police municipale? Nous ne le pensons pas, et nous croyons qu'elles continuent à être au nombre de celles que la loi du 24 août 1790, t. 2, art. 1 et 3, confie à la vigilance de l'autorité municipale pour ce qui intéresse la commodité, la sûreté et la salubrité. L'avis du Conseil d'État du 20 nov. 1839 paraît décider le contraire, et restreindre l'action de la police municipale à la *répression* des contraventions; mais nous croyons qu'il n'est applicable qu'au droit de donner l'alignement, sur lequel il statuait précisément. Quant aux règlements relatifs à la commodité, à la sûreté et à la salubrité, le maire, qui est sur les lieux, nous paraît beaucoup plus apte à les bien faire que le préfet. On ne peut craindre que les règlements émanés de deux autorités différentes prescrivent des choses contradictoires, puisqu'aux termes de l'art. 11 de la loi du 18 juillet 1837, les arrêtés des maires portant règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après l'envoi au préfet, qui peut les annuler. (*Voir* dans le sens de cette opi-

nion, les arrêts de la Cour de cassation cités au numéro 1187, et les observations dont nous les accompagnons.

1173. L'une des causes les plus actives de la prompte détérioration des routes consiste dans l'excès de chargement des voitures et dans le peu de largeur des roues. Les lois des 29 floréal an x, 7 ventôse an xii, ont fourni les moyens de prévenir cette cause de destruction. La dernière de ces lois autorise le gouvernement à modifier le poids des voitures et de leurs chargements; à régler la largeur de jantes et le poids des diligences, voitures de messageries et autres voitures publiques; à déterminer la longueur des essieux, la forme des bandes et celle des clous qui fixent les jantes des voitures de roulage; le poids que doit avoir le chargement dans la belle ou dans la mauvaise saison, eu égard à la largeur de la bande. Les tarifs ont été établis et modifiés par différentes ordonnances (1).

Les voitures attelées d'un cheval ne sont pas assujetties aux règlements relatifs aux poids. (L. 7 ventôse an xii, 1.) On excepte aussi les voitures employées à la culture des terres, au transport des récoltes et à l'exploitation des fermes, lorsqu'elles n'empruntent pas les grandes routes (*id.*, art. 8); les voitures employées au service militaire (décr. du 23 juin 1806, 26); les malles-postes (ord. 16 juillet 1828, 37); les voitures cellulaires employées au transport des forçats (instr. 20 septembre

(1) Lois des 29 flor. an x, 7 vent. an xii; décret du 23 juin 1806, art. 6; ordonn. des 24 déc. 1814, 4 févr. 1820, 20 juin 1821, 21-5 mai 1823, 7 sept. 1827, 29 oct. 1828. Une ordonnance du 16 juillet 1828 prescrit, à l'égard des voitures publiques, des mesures de précaution au nombre desquelles est la fixation de la largeur des bandes, du poids, etc. Cette ordonnance a été modifiée sur plusieurs points par une autre ordonnance du 23 avril 1833. *V.* aussi la loi du 28 juin 1829 *, et surtout l'ord. du 15 février 1837, prorogée et légèrement modifiée par celles des 24 oct. et 21 déc. 1838, 3 février 1840, 31 janv. 1841.

1838) ; les voitures transportant des objets indivisibles (décr. du 23 juin 1806, 9) (1).

1174. Les voitures de roulage doivent porter une plaque de métal énonçant le nom et le domicile du propriétaire. (Décret du 23 juin 1806, 34.) Des ponts à bascule sont établis sur les grandes routes ; les préposés ont le droit de soumettre les voitures à différentes vérifications, et de constater les contraventions par des procès-verbaux. Les voituriers ont la faculté de se présenter aux ponts à bascule avant de se mettre en voyage, pour connaître le poids de leur chargement. (Cons. d'État 10 mai 1839.) (*V.* pour la poursuite des contraventions, le chapitre suivant.) Les mêmes ordonnances contiennent une foule de règles qui ont pour but la sûreté des voyageurs ; elles sont relatives à la construction des voitures, au nombre des places qu'elles contiennent, aux visites auxquelles elles doivent être soumises, etc. Cependant la législation sur cette matière, ayant été reconnue insuffisante, est sur le point d'être renouvelée. Déjà plusieurs propositions ont été faites aux Chambres ; un projet a été adopté en 1838, mais seulement par la Chambre des Pairs (2).

1175. Il y a un cas dans lequel le roulage est soumis temporairement à des règles exceptionnelles, c'est celui où un dégel pourrait faire craindre l'enfoncement des routes pavées. La loi du 29 floréal an x, renouvelant en ce point une ancienne ordonnance du 12 novembre 1720, porte que le roulage pourra être momentanément suspendu pendant le dégel sur les chaussées pavées. L'application de ce principe a été faite par une ordon-

(1) *Voir*, pour l'application de ces différentes dispositions, la jurisprudence du Conseil d'État.

(2) Un nouveau projet de loi sur le roulage a été présenté à la Chambre des Députés, le 30 janvier 1843, *Moniteur*, p. 176 ; s'il est voté dans cette session, nous en ferons connaître les dispositions dans un supplément.

nance du 23 décembre 1816. Aussitôt que le dégel est déclaré, les ingénieurs doivent en prévenir les sous-préfets, qui ordonnent sur-le-champ la fermeture des barrières, par des arrêtés qui sont adressés sans délai aux maires des communes riveraines des routes ou traversées par elles; aussitôt que ces arrêtés ont été publiés et affichés, aucune voiture ne peut plus sortir de la ville, du bourg ou du village où elle se trouve; les voitures en marche peuvent toutefois continuer leur route jusqu'à la plus prochaine ville ou au plus prochain village; dans le cas cependant où il n'y a point dans ce lieu d'auberges propres à les recevoir avec leurs attelages, elles peuvent, au moyen d'un *laissez-passer* délivré par le maire, et contenant l'indication des motifs, continuer leur trajet jusqu'à la couchée ordinaire, ou jusqu'à tout autre lieu plus voisin désigné par le maire. (Ord. 23 décembre 1816, 1, 2, 3.)

Il faut excepter de la prohibition de circulation les courriers de la malle et toutes les voitures qui en font le service; les voitures de toute espèce non chargées, les voitures de voyage suspendues, étrangères à toute entreprise publique de messageries; les voitures publiques et destinées au transport des voyageurs, et en général toutes les voitures, pourvu que leur poids n'excède pas celui qui est fixé par l'ordonnance pour ce cas exceptionnel. (*Id.*, 5 et 6.)

L'ordre de rouvrir les barrières est délivré par le préfet sur l'attestation de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, constatant que les routes sont suffisamment raffermies pour ne plus souffrir de la pression des voitures lourdement chargées. Le jour déterminé pour cette ouverture et le lendemain, les voitures ne peuvent partir des lieux où elles étaient retenues que deux à la fois et à une heure d'intervalle; l'ordre à sui-

vre pour le départ est fixé d'après l'arrivée de chaque voiture, constatée par l'inscription que les conducteurs ont dû faire faire à la mairie.

CHAPITRE IV.

POURSUITE ET RÉPRESSION DES CONTRAVENTIONS EN MATIÈRE DE GRANDE VOIRIE.

—

SOMMAIRE.

1176. L'importance de la viabilité des grandes routes, la nécessité de réprimer promptement et d'après une jurisprudence uniforme les actes des particuliers qui peuvent y mettre obstacle, ont fait confier le contentieux en matière de grande voirie aux tribunaux administratifs. La loi du 29 floréal an x établit en principe général que les contraventions de cette nature sont constatées, poursuivies et réprimées par la voie administrative. Nous allons développer les règles relatives à chacun de ces trois points.

1177. La constatation des contraventions est faite concurremment par les maires et adjoints, les ingénieurs des ponts et chaussées, leurs conducteurs, les agents de la navigation, les commissaires de police et la gendarmerie (1); à cet effet, ceux de ces fonctionnaires publics qui ne prêtent pas serment en justice doivent le prêter devant le préfet. Le décret du 18 août 1810 ajoute à ces fonctionnaires les préposés aux contributions indirectes et aux octrois (2); et la loi du 23 mars 1842, art. 2, les piqueurs des ponts et chaussées et les cantonniers-chefs commissionnés et assermentés à cet effet. Enfin, il faut ajouter, pour la constatation des contraventions à la police du roulage, les préposés aux ponts à bascule.

Les simples particuliers sont sans qualité pour intervenir et appuyer les poursuites faites par l'administration. (Conseil d'État, 15 juillet 1841.) Mais nous pensons qu'ils auraient le droit, dans le cas où un dommage leur serait causé par une contravention, de

(1) Loi du 29 flor. an x, art. 2. Un arrêt du Conseil du 19 janv. 1836 décide qu'un procès-verbal de contravention en matière de grande voirie peut être dressé par un seul gendarme.

(2) Décret du 18 août 1810. Un seul de ces employés peut rédiger un procès-verbal valable. Arrêt du Conseil du 21 oct. 1831.

former une demande en dommages-intérêts devant les tribunaux civils.

1178. Les procès-verbaux doivent être affirmés soit devant le juge de paix, d'après l'article 2 du décret du 18 août 1810, soit devant le maire ou l'adjoint *du lieu*, d'après l'article 112 du décret du 16 décembre 1811. Le premier décret ne mentionnant pas le juge de paix, le Conseil d'État en a conclu que l'affirmation pouvait être faite soit devant le juge de paix *du lieu du délit*, soit devant celui de la *résidence* du fonctionnaire qui a dressé le procès-verbal. (Arr. du Con., 31 janv. et 1er nov. 1838, 15 juin 1842.) Il y avait plus de doutes lorsque le procès-verbal était affirmé devant le maire, l'article 112 du décret du 16 déc. 1811 se servant des mots : « le maire ou l'adjoint du *lieu*. » Cependant le Conseil d'État a décidé par plusieurs arrêts en date des 25 février et 23 juillet 1841, et 14 février 1842, que, le décret ne désignant pas le maire ou l'adjoint du lieu sur lequel la contravention a été commise, l'affirmation pouvait avoir lieu soit devant le maire du lieu du délit, soit devant le maire de la résidence de l'agent. Il suffit que la mention de l'affirmation soit signée par le magistrat qui la reçoit. (C. d'État, 10 mai 1839, 16 juillet 1840.)

Les lois aujourd'hui en vigueur n'indiquent pas le délai dans lequel les procès-verbaux doivent être affirmés; il faut pour combler cette lacune consulter celles qui statuent sur des matières analogues. La loi du 14 brumaire an VII, art. 26, relative aux droits de péage sur les routes, prescrivait un délai de trois jours. Il en est de même de l'article 26 de l'arrêté du 8 prairial an XI, relatif à la perception de l'octroi de navigation. D'un autre côté, l'article 165 du Code forestier et l'ar-

ticle 44 de la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale exigent que les procès-verbaux soient affirmés le lendemain de leur clôture. Dans le doute qui résulte du rapprochement de ces lois, il serait prudent que les fonctionnaires ayant qualité pour instrumenter fissent leur affirmation le lendemain, pour éviter toute difficulté. Cependant nous ne pensons pas que le procès-verbal affirmé le surlendemain ou le troisième jour soit nul; car il nous semble que, les contraventions en matière de grande voirie pouvant être commises dans des lieux éloignés du chef-lieu de la commune, et devant être constatées par des fonctionnaires publics que leurs occupations appellent quelquefois sur des points éloignés les uns des autres, il est nécessaire de leur accorder un délai de trois jours pour régulariser leurs procès-verbaux. Cette doctrine a été récemment consacrée par le Conseil d'État. (*V.* notamment arrêts des 1er et 16 juillet 1840, 23 juillet 1841, 30 juin 1842.)

1179. La même incertitude règne sur la foi due aux procès-verbaux. La jurisprudence du Conseil d'État a subi sur ce point une révolution complète (1); elle n'attribue aujourd'hui d'autre effet aux procès-verbaux que celui de faire foi jusqu'à preuve du contraire. Il résulte, en effet, du principe posé par l'article 154 du Code d'instruction criminelle, que les rapports des officiers de police ne font foi jusqu'à inscription de faux qu'autant que la loi les a formellement revêtus de cette autorité. Or, la loi du 29 floréal an x et les décrets de 1810 et 1811, énumérant les fonctionnaires qui auront le droit de verbaliser en matière de grande voirie, n'accordent point à leurs actes cet effet important; il faut donc en conclure avec le Conseil d'État que la

(1) Arrêts des 8 juin 1832, 21 mars 1834, 14 juin 1841. Le principe contraire avait été consacré par l'arrêt du 30 nov. 1830.

preuve qui en résulte peut être combattue par la preuve contraire. Du reste, il a été jugé plusieurs fois par le Conseil d'État qu'aucune loi n'exige la notification des procès-verbaux aux contrevenants, et que le conseil de préfecture est valablement saisi, soit par la remise du procès-verbal, soit par l'opposition du réclamant. (C. d'État, 28 mai 1835.)

D'après les principes généraux de la loi du 22 frimaire an VII sur l'enregistrement, les procès-verbaux constatant des contraventions en matière de grande voirie devraient être assujettis à l'enregistrement; mais le décret du 23 juin 1806, relatif aux contraventions en matière de roulage, et celui du 18 août 1810, relatif au mode de constatation des contraventions de grande voirie en général, ne prescrivent d'autre formalité que l'affirmation. Le Conseil d'État en a conclu que ces décrets avaient apporté aux lois de l'enregistrement une modification confirmée par l'art. 77 de la loi du 28 avril 1816, et que par conséquent les procès-verbaux étaient dispensés de la formalité de l'enregistrement (1).

Les procès-verbaux non affirmés dans le délai de trois jours sont nuls, et ne peuvent faire foi jusqu'à preuve contraire. (Cons. d'État, 23 juillet 1840.) Mais cela ne peut s'appliquer qu'aux procès-verbaux émanés des fonctionnaires auxquels la formalité de l'affirmation est imposée par les décrets des 18 août 1810, 2 et 16 décembre 1811, 112; savoir : les maires, les adjoints, les ingénieurs, leurs conducteurs, les agents de la navigation, les commissaires de police, la gendarmerie, les préposés aux droits réunis et aux octrois.

(1) Arrêts des 29 août 1821, 30 décembre 1822, 22 févr. 1838. Ces arrêts ne statuent qu'à l'occasion des procès-verbaux de contravention à la police du roulage; mais les raisons sur lesquelles ils s'appuient s'appliquent à tous les procès-verbaux de contraventions de grande voirie.

Aucune disposition formelle ne soumet à l'affirmation les procès-verbaux rédigés par les préposés aux ponts à bascule. La Cour de cassation, statuant sur des procès-verbaux rédigés par eux en matière de surélévation et de surcharge de voitures publiques, a décidé qu'ils n'étaient point assujettis à cette formalité (arrêt du 1er mars 1839); mais le Conseil d'Etat a jugé, le 30 décembre 1822, que le décret du 18 août 1810 astreint les préposés aux ponts à bascule à l'affirmation de leurs procès-verbaux. Ce qu'il y a de bien certain, c'est qu'ils ne sont nommés ni dans le décret du 18 août 1810, ni dans l'art. 2 de la loi du 29 floréal an x, auquel renvoie le décret.

1180. On ne pourrait sans inconvénient attendre la décision des conseils de préfecture pour réprimer les contraventions qui apportent des obstacles à la circulation ou entraînent la détérioration des routes; il faut que l'autorité administrative ait le droit de faire cesser immédiatement tout ce qui peut occasionner un danger pour le public, un dommage pour l'État. Le droit de répression appartient en principe aux préfets; mais il a été délégué, par l'art. 3 de la loi du 29 flor. an x, aux sous-préfets, qui, étant plus rapprochés des lieux, peuvent mieux apprécier les mesures qu'il convient de prendre. C'est donc à eux que les procès-verbaux doivent être adressés. Toutefois cette délégation, qui était faite d'une manière générale par la loi du 29 floréal an x, paraît avoir été restreinte, par l'art. 113 du décret du 16 décembre 1811, aux cas où il s'agit de *dégradations, dépôts de fumiers, immondices ou autres substances*. Il en résulte que les sous-préfets ne peuvent plus prendre d'arrêtés que dans ces différents cas, et que dans les autres circonstances moins urgentes ils doivent envoyer les procès-verbaux aux préfets.

1181. L'arrêté administratif qui réprime une contravention n'est qu'une mesure provisoire contre laquelle on peut se pourvoir devant le conseil de préfecture, en observant, s'il a été pris par le sous-préfet, de le soumettre auparavant à la censure du préfet, au nom duquel agissait ce magistrat. (L. 29 flor. an x, 3 et 4*.) Le pourvoi suspend en général l'exécution, à moins qu'il ne s'agisse d'une mesure tellement urgente, qu'il y aurait péril à accorder un délai quelconque; dans ce cas, l'administrateur, en prenant son arrêté, en ordonne l'exécution par provision sous sa responsabilité. Au surplus, ni l'arrêté ni son exécution ne peuvent préjudicier aux particuliers; les choses sont entières, quant au droit, devant le conseil de préfecture, qui peut même accorder une indemnité pour le dommage causé par l'exécution, lorsque la mesure a été ordonnée mal à propos. (Cons. d'État, 2 juillet 1820.)

1182. Le moyen ordinaire de constater les contraventions aux règles sur le poids des voitures est le pesage sur les ponts à bascule. Cependant le procès-verbal peut aussi être basé sur des évaluations, s'il n'y a pas de pont à bascule. (C. d'Etat des 6 janvier 1837, 20 août, 18 décembre 1840.) Mais alors le conseil de préfecture peut apprécier les évaluations, sans méconnaître la foi due aux procès-verbaux. (Cons. d'Etat du 29 juin 1842.) Le refus que ferait un conducteur de voiture de passer sur un pont à bascule établirait contre lui une présomption de surcharge qui entraînerait la condamnation au maximum de l'amende. (Conseil d'Etat du 25 février 1841.)

Les contraventions à la police du roulage sont commises par des individus qui passent leur vie dans un état de mobilité continuel, et qu'il serait par conséquent très-difficile d'atteindre, si l'on était obligé d'em-

ployer à leur égard les formalités ordinaires. Afin de rendre la répression efficace, l'art. 39 du décret du 23 juin 1806 veut que les préposés retiennent la voiture jusqu'au payement ou la consignation de l'amende. Les contestations qui peuvent s'élever sur l'exécution du règlement, sur le poids des voitures, sur l'amende et sur sa quotité, sont portées devant le maire de la commune.

L'art. 38 du décret du 23 juin 1806, qui détermine les attributions du maire relativement à ces contestations, porte qu'elles sont « par lui *jugées sommairement*, sans frais et sans formalités; ses *décisions sont exécutées provisoirement*, sauf le *recours* au conseil de préfecture, comme pour les matières de grande voirie. » Cet article a d'abord été entendu en ce sens que le maire prononçait un véritable jugement, sauf recours au conseil de préfecture, et ensuite au Conseil d'Etat. Cette interprétation, qui est fondée sur les termes mêmes de l'article, faisait exception aux règles ordinaires, qui n'admettent que deux degrés de juridiction, et qui attribuent le jugement de ces sortes d'affaires au conseil de préfecture; elle a été repoussée par un avis du comité de législation du Conseil d'Etat du 15 février 1819, et enfin par une ordonnance réglementaire du 22 novembre 1820, de laquelle il résulte que le décret de 1806 n'a entendu charger le maire que d'un acte d'exécution provisoire, à l'effet de pourvoir à la consignation de l'amende, sur laquelle il appartient au conseil de préfecture de statuer, soit que les contrevenants exercent devant lui le recours qui leur est réservé, soit qu'ils ne l'exercent pas.

Lorsque le contrevenant n'a point soulevé de contestation, mais a consenti à consigner l'amende, le préposé doit envoyer directement son procès-verbal au

préfet, malgré les termes de l'art. 39 du décret de 1806 et de l'art. 1er de l'ordonn. du 22 nov. 1820. Le maire qui recevrait un procès-verbal de cette nature ne pourrait que l'envoyer au préfet, ce qui entraînerait des retards inutiles. (Circul. du sous-secrétaire d'Etat des travaux publics du 22 janvier 1841.) Lorsque l'arrêté du conseil de préfecture est par défaut, le roulier a trois mois pour y former opposition, à partir du jour où il a été notifié à son domicile. (Ord. du 9 juillet 1823.)

1183. La compétence des conseils de préfecture en matière de contravention aux règles de la grande voirie est établie par les articles 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, 1 et 4 de la loi du 29 floréal an X, et par l'article 114 du décret du 16 décembre 1811, dont nous croyons devoir donner ici le texte.

Loi du 28 pluviôse an VIII, article 4 : « Le conseil » de préfecture prononcera..... sur les difficultés qui » pourront s'élever en matière de grande voirie. »

Loi du 29 floréal an X, art. 1er : « Les contraventions en matière de grande voirie, telles qu'anticipations, dépôts de fumiers ou d'autres objets, et » toutes espèces de détériorations commises sur les » grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur » les fossés, ouvrages d'art et matériaux destinés à » leur entretien, sur les canaux, fleuves et rivières » navigables, leurs chemins de halage, francs-bords » et ouvrages d'art, seront constatées, réprimées et » poursuivies par voie administrative.

» Art. 4. Il sera statué définitivement en conseil de » préfecture..... »

Décret du 16 décembre 1811, art. 4 : « Il sera statué » sans délai par les conseils de préfecture, tant sur les » oppositions qui auraient été formées par les délin-

» quants, que sur les amendes encourues par eux,
» nonobstant la réparation du dommage.

» Seront en outre renvoyés à la connaissance des
» tribunaux, les violences, vols de matériaux, voies
» de fait, où réparations de dommages réclamés par
» des particuliers. »

L'art. 38 du décret du 23 juin 1806 sur le poids des voitures et la police du roulage, décide que le conseil de préfecture statue sur les contraventions commises en cette matière comme en matière de grande voirie.

1184. Les conseils de préfecture ne sont appelés à prononcer en matière de grande voirie qu'autant qu'il y a eu *contravention;* d'où il faut conclure que la réparation des dommages, lorsqu'ils sont la conséquence d'un fait qui ne constitue ni contravention ni délit, est de la compétence des tribunaux ordinaires : c'est ce qui a été décidé par le Conseil d'Etat, le 6 fév. 1831, à l'occasion du dommage causé à la culée d'un pont dépendant d'une grande route par les infiltrations qui s'échappaient d'un canal appartenant à un particulier. Par la même raison, ils sont aussi incompétents pour prononcer sur les questions de propriété ou de servitude; de telle sorte que, si une question de cette nature était soulevée par un prétendu délinquant, ils devraient la renvoyer devant les tribunaux civils, tout en statuant sur la contravention qui peut avoir été commise, parce qu'elle n'est pas subordonnée à la question de propriété. (Cons. d'Etat des 17 janv. 1838, 13 fév. 1840.)

1185. En examinant avec attention la loi de floréal an x, on voit qu'elle ne comprend pas toutes les contraventions qui peuvent être commises sur les grandes routes, et qu'elle ne s'applique qu'à celles dont le résultat est de rétrécir, de détériorer la route, ou d'en-

traver la viabilité. Par conséquent les contraventions aux autres règles de police relatives à la sûreté des voyageurs et des passants, etc., sont réprimées et punies par les tribunaux ordinaires. Telles sont la plupart des contraventions aux précautions imposées aux voituriers, aux règles prescrites pour la solidité des voitures, le mode de chargement, l'indication des places dans l'intérieur, soit par des ordonnances du Roi, soit par des arrêtés de préfets qui ne seraient pas fondés sur des lois ou des ordonnances de voirie, et qui n'auraient qu'un caractère de simple police. (Cons. d'Etat du 22 février 1838.) Telles sont aussi, d'après le décret de 1811, art. 114, les violences, voies de fait et vols de matériaux qui ont lieu sur les grandes routes. C'est d'après cette distinction qu'un arrêt du Conseil d'Etat, du 23 décembre 1835, annule l'arrêté d'un conseil de préfecture portant condamnation d'un voiturier qui avait abandonné sur une grande route la conduite de ses chevaux, par le motif « qu'il s'agissait, dans l'espèce, d'une contravention prévue par l'art. 475 du Code pénal, et dont la connaissance est attribuée par les articles 137 et 138 du Code d'instruction criminelle aux tribunaux de simple police. »

1186. Plusieurs articles du Code pénal s'appliquent à des contraventions en matière de voirie, et punissent ceux qui ont embarrassé la voie publique par des dépôts de matériaux ou d'autres objets; les voituriers qui ont contrevenu aux règlements qui les obligent à se tenir à portée de leurs chevaux, à n'occuper qu'un seul côté des chemins, à se ranger à l'approche des autres voitures et de leur laisser libre la moitié de la route; ceux qui ont violé les règlements relatifs à la solidité des voitures, à *leur poids*, au mode de leur chargement, au nombre et à la sûreté des voyageurs, à

l'indication dans les voitures des places qu'elles contiennent, etc.; les individus qui ont *détérioré* ou *dégradé*, de quelque manière que ce soit, les chemins publics, ou *usurpé* sur leur largeur; ceux qui, sans y être autorisés, ont *enlevé* de ces chemins les gazons, terre, pierres, etc. (C. pén., 471, n° 4; 475, n°s 3, 4; 479, n°s 11, 12.)

En rapprochant ces différentes dispositions de l'article 1er de la loi du 29 floréal an x cité plus haut, on voit qu'elles prévoient et punissent presque tous les faits dont il est question dans cette loi spéciale. Or, aux termes des articles 137 et 138 du Code d'instruction criminelle, toutes les contraventions prévues par les art. 471, 475 et 479 du Code pénal, sont de la compétence des tribunaux ordinaires. Doit-on en conclure que le Code pénal a complétement dérogé, quant à la compétence, à la loi du 28 floréal an x? Nous ne le pensons pas; la loi de l'an x est une loi spéciale aux grandes routes dont la viabilité est d'un intérêt général, et dont les dépenses sont supportées par le trésor; c'est pour obtenir une répression plus prompte et plus complète qu'elle attribue la connaissance de certaines contraventions à un tribunal administratif. Or les lois spéciales qui ont un caractère d'utilité publique ne sont abrogées par les lois de droit commun, telles que le Code pénal, qu'autant que ces dernières en contiennent la mention expresse; à défaut de cette mention, les unes et les autres s'appliquent simultanément, les premières aux cas spéciaux qu'elles prévoient, les secondes à tous les autres cas qui ne sont point formellement exceptés. C'est ce qui résulte du décret du 16 décembre 1811, art. 113 et 114, qui renvoie positivement devant le conseil de préfecture les individus qui ont fait sur les routes des dépôts de fumier et d'im-

mondices, quoique l'art. 471 du Code pénal existât à l'époque où ce décret a été promulgué. La loi de floréal n'étant point abrogée continuera donc à avoir son exécution pour les grandes routes dans les limites indiquées ci-dessus, et le Code pénal s'appliquera aux contraventions analogues commises sur les chemins qui ne font point partie de la grande voirie. (Conseil d'Etat des 14 janv., 14 févr., 8 avril 1842.)

1187. Une difficulté plus sérieuse résulte de l'art. 3 du titre 11 de la loi du 24 août 1790, qui charge spécialement les municipalités de tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques. D'un autre côté, l'art. 471 n° 4 du Code pénal punit d'une peine de police municipale ceux qui ont embarrassé *la voie publique* : or, par ces mots, on entend les rues, places, carrefours des villes, bourgs et villages; d'où l'on tire la conséquence qu'un dépôt de fumier ou d'immondices, par exemple, qui est fait dans une rue, doit être poursuivi devant le tribunal municipal, lors même que cette rue fait partie d'une grande route, parce que les lois que nous venons de citer ne distinguent pas.

La question s'est plusieurs fois présentée au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; le Conseil d'Etat n'a point admis la compétence des tribunaux de simple police, et il a plusieurs fois, notamment le 31 juillet 1822 et le 17 novembre 1824, proclamé la compétence exclusive des tribunaux administratifs, en confirmant des arrêtés de conflits élevés par les préfets devant des tribunaux de simple police qui avaient été saisis de contraventions de cette nature.

Mais, dans d'autres circonstances, le conflit n'ayant pas été élevé, le tribunal de simple police a cru devoir se déclarer incompétent; la Cour de cassation a plu-

sieurs fois annulé des jugements d'incompétence rendus en cette matière, et décidé en principe que les contraventions aux règlements de police commises sur les terrains qui servent à la fois de rues et de grandes routes, peuvent être poursuivies concurremment devant le conseil de préfecture ou devant les tribunaux ordinaires. (Arrêts des 11 juin 1811, 14 avril 1824, 7 décem. 1826.)

Depuis cette époque, la Cour a été appelée à statuer sur la question en audience solennelle; voici le texte de l'arrêt qu'elle a rendu le 8 avril 1839 :

« La Cour, vu la loi du 4 août 1790, titre xi, art. 1er et 3, et l'article 471 C. pén.; — vu aussi la loi du 29 floréal an x, relative aux contraventions en matière de grande voirie ;—attendu que de la combinaison des articles 1er et 3, titre xi de la loi du 24 août 1790, et de l'article 471 C. pén., il résulte que tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, a été confié à l'autorité des corps municipaux ; — que le maire a le droit de prendre des arrêtés et d'ordonner des mesures locales sur tous les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ; — qu'enfin, c'est aux tribunaux de police municipale qu'il appartient de faire l'application des peines prononcées par le Code pénal pour les contraventions à ces règlements ;

» Attendu qu'on ne saurait voir dans la loi du 29 flor. an x aucune dérogation aux lois sur la police intérieure des cités, et que, loin que les dispositions de ces lois soient inconciliables, elles ont pour objet de faire cesser des encombrements également nuisibles au bon état des routes et à la libre circulation dans les rues ;

» Attendu que les dépôts faits dans une rue formant le prolongement d'une route, ou longeant un canal,



peuvent constituer une double contravention, et donner lieu soit à une poursuite devant le tribunal de simple police, s'ils sont qualifiés de contraventions aux lois sur la police urbaine, soit à une poursuite devant le conseil de préfecture, s'ils sont qualifiés de contraventions aux lois et règlements sur la grande voirie;

» Attendu, d'un autre côté, que la loi du 29 flor. an x sur les contraventions en matière de grande voirie a eu essentiellement pour objet de transférer au conseil de préfecture la police de conservation des routes, que l'article 6 de la loi du 11 septembre 1790 avait attribuée aux tribunaux de district; que c'est dans cette vue qu'elle a rangé au nombre des contraventions aux règlements de la grande voirie les anticipations et les dépôts de fumier ou autres objets, et toute espèce de détériorations commises sur les grandes routes; — qu'il résulte de ces dernières expressions que les contraventions soumises aux règlements de la grande voirie sont celles qui sont de nature à opérer *soit des anticipations, soit la détérioration* des routes; et que, s'il pouvait naître quelques doutes sur le véritable sens de cette loi, ils seraient levés par l'exposé des motifs développés par l'orateur du gouvernement qui a été chargé de la proposer;

» Attendu en fait que par un procès-verbal.... il a été constaté qu'au mépris d'un règlement de police.... F.... laissait depuis longtemps séjourner sur la voie publique..... une pierre d'environ un mètre carré, et qu'il n'a pas été allégué que ce dépôt fût de nature à *opérer la détérioration de la route;*

» Attendu que, saisi de l'appel..., le tribunal correctionnel de Nevers s'est déclaré incompétent, en décidant que l'article 1er de la loi du 29 floréal an x attribuait d'une manière absolue à l'autorité administrative

la connaissance de toutes les contraventions de grande voirie, et notamment de dépôts, de quelque nature qu'ils soient, et *abstraction faite de toute espèce de détériorations;* qu'en jugeant ainsi, le tribunal correctionnel de Nevers a faussement appliqué l'article 1er de la loi du 29 flor. an x, et a formellement violé l'article 3, titre XI de la loi du 24 août 1790, et l'article 471 du Code pénal. »

Un arrêt de la chambre criminelle du 25 avril 1839 va plus loin que l'arrêt précité; il décide que la loi du 29 flor. an x ne s'applique pas à la partie des grandes routes qui traverse les villes, et qui, pour ce qui touche leur commodité, sûreté ou salubrité, peut devenir l'objet de règlements municipaux autorisés par la loi de 1790, dont l'exécution est sanctionnée par l'article 475 du Code pénal. Enfin, un arrêt du 24 février 1842 décide que la loi de floréal an x n'est point restrictive des dispositions générales de police sur la voirie urbaine; que l'article 471, nos 4 et 5, du Code pénal postérieur à ladite loi, embrasse dans la généralité de ses dispositions tout embarras de la voie publique, sans distinguer si les rues ou portions de rues sont ou non entretenues à la charge de l'État, et que l'application de ce principe n'est pas subordonnée à l'existence d'un règlement local et spécial.

Conformément aux principes que nous avons exposés ci-dessus, nous pensons que la juridiction des conseils de préfecture, établie par la loi du 29 floréal an x, coexiste avec les attributions municipales telles qu'elles sont fixées par les lois de 1790 et de 1837, ainsi qu'avec les différentes dispositions du Code pénal; et nous croyons devoir décider que, toutes les fois qu'il y aura *anticipation*, *dépôt de fumier ou d'autres objets*, *détériorations* commises dans les rues ou places faisant

partie de la grande voirie, ces différentes contraventions seront réprimées par le conseil de préfecture, quand même elles seraient prévues par le Code pénal ou par des règlements de police municipale. On ne peut en effet admettre que la surveillance de l'administration en matière de grande voirie soit interrompue dans la traversée des villes, bourgs et villages. Quant à la concurrence entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires pour réprimer les mêmes faits, elle offre cet inconvénient que, la pénalité étant différente suivant la juridiction, le même fait, un dépôt de fumier ou d'immondices, par exemple, pourrait être puni d'une amende dont le minimum serait 25 à 500 fr., s'il était poursuivi devant le conseil de préfecture (arrêt du Cons. du 4 août 1733; loi du 23 mars 1842, art. 1er *); tandis que, s'il était poursuivi devant le tribunal de simple police, il ne pourrait être puni, aux termes de l'art. 471, n° 4, que d'une amende de 1 à 5 fr. On ne peut admettre cette différence dans la pénalité pour le même fait, surtout lorsque l'on considère que, si les amendes en matière de grande voirie sont plus considérables qu'en matière de petite voirie, c'est à cause de l'importance des grandes routes, et que des contraventions commises dans une rue peuvent avoir des conséquences beaucoup plus graves que celles qui sont commises en pleine campagne. Notre opinion nous paraît conforme à la doctrine de l'arrêt solennel de la Cour de cassation, qui distingue les contraventions soumises aux règlements de grande voirie des contraventions purement de police municipale. Mais nous ne croyons pas pouvoir, comme l'a fait l'arrêt, distinguer entre les dépôts qui entraînent et ceux qui n'entraînent pas une détérioration de la route, en présence de l'art. 1er du 29 floréal an x, qui défend *les dépôts de fumier ou d'autres objets*. *V.* n° 1247.

1188. Les conseils de préfecture prononcent des amendes et la réparation du dommage causé.

Les amendes résultent principalement des anciens réglements, édits ou arrêts du Conseil, encore en vigueur aujourd'hui, aux termes de l'art. 484 du Code pénal. Elles sont quelquefois disproportionnées avec le délit. Ainsi l'arrêt du Conseil du 27 février punit d'une amende de 300 francs les propriétaires qui ont entrepris des constructions ou des reconstructions le long des grandes routes, sans avoir demandé et obtenu l'alignement; ceux qui, sans autorisation préalable, ont exécuté des réparations aux bâtiments longeant la voie publique, ou établi des saillies aux façades de leurs maisons, etc. L'arrêt du Conseil du 4 août 1731 punit d'une amende de 500 francs ceux qui ont déchargé des graviers, fumiers et autres immondices sur les grandes routes (1). La même contravention est punie d'une amende de 1 à 5 francs par l'article 471, n° 4, du Code pénal.

1189. Les amendes établies par les anciens réglements consistent dans une somme fixe, et n'ont ni *maximum* ni *minimum* comme celles que prononce le Code pénal; le conseil de préfecture était obligé de les appliquer sans réduction, quelle que fût d'ailleurs la légèreté de la contravention, par la raison que s'il avait diminué la peine déterminée par la loi, il aurait empiété sur le droit de faire grâce qui n'appartient qu'au Roi; c'est ainsi que le Conseil d'Etat l'a décidé par un

(1) Il n'entre point dans notre plan de présenter un tableau de la pénalité. On pourra consulter sur ce sujet les ouvrages spéciaux, et notamment le *Recueil des Lois sur la Voirie*, de M. Davenne; le *Code de la Voirie*, de Fleurigeon; le *Traité des grands Chemins*, de M. Garnier; la seconde livraison du *Code municipal*, de MM. Gillon et Stourm; le *Traité des travaux publics et de la voirie*, de M. Husson, etc. *V.* aussi n° 1171, en note.

grand nombre d'arrêts. Mais, comme les décisions du Conseil sont revêtues de la forme des ordonnances royales, et deviennent par la signature du Roi un acte de sa puissance, elles prononçaient elles-mêmes cette réduction.

Pour éviter les inconvénients de cet état de choses, la loi du 23 mars 1842 décide que les amendes fixes, établies par les règlements de grande voirie antérieurs à la loi des 19 et 22 juillet 1791, pourront être modérées, eu égard au degré d'importance ou aux circonstances atténuantes des délits, jusqu'au vingtième desdites amendes, sans toutefois que ce minimum puisse descendre au-dessous de 16 francs. (Art. 1, § 1 *.)

Quelques-uns des anciens règlements prononcent des *amendes arbitraires*. Le Conseil d'Etat décidait qu'il n'y avait lieu, dans ces différents cas, à appliquer aucune peine. (Arrêt du Cons., 20 avril 1840.) La loi du 23 mars 1842 statue que les amendes, dont le taux était laissé à l'arbitraire du juge par les anciens règlements, pourront varier entre un minimum de 16 fr. et un maximum de 300 fr. (Art. 1, § 2 *.) Les amendes prononcées en matière de grande voirie appartiennent pour un tiers à l'agent qui a constaté le délit, pour un tiers à la commune du lieu du délit, et pour le troisième tiers au trésor. La rentrée en est recouvrée par le receveur de l'enregistrement. (Déc. du 16 décembre 1811, art. 115 et 116; instruc. des ponts et chaussées du 7 juin 1820.)

1190. Aucune loi ne donne aux conseils de préfecture le droit de prononcer des peines corporelles; d'où il résulte que si un prévenu encourt à la fois l'amende et l'emprisonnement, le conseil de préfecture ne doit prononcer que la première peine, et renvoyer le pré-

venu devant les tribunaux compétents pour prononcer la seconde (1). Ce n'est point là, comme on pourrait le croire, une violation du principe *non bis in idem*; on trouve en effet dans nos lois pénales bien des cas où l'emprisonnement et l'amende sont prononcés simultanément pour le même fait; peu importe que ces deux peines soient appliquées par le même tribunal, ou par des tribunaux différents.

1191. La réparation du dommage causé consiste dans la destruction de ce qui a été fait, dans la reconstruction de ce qui a été défait, ou dans le payement d'une somme d'argent lorsque le dommage ne peut pas être réparé autrement. Il faut observer, avec l'article 114 du décret de 1811, qu'il ne s'agit ici que de la réparation due à l'État par un délinquant, et non pas de celle qu'un particulier prétendrait avoir droit de réclamer contre un autre particulier, même comme partie civile; parce que les conseils de préfecture ne sont pas appelés en général à statuer sur des intérêts privés.

1192. Il arrive quelquefois que la contravention n'a occasionné aucun préjudice; le Conseil se borne alors à prononcer la condamnation à l'amende, ce qui peut avoir lieu, par exemple, lorsqu'un propriétaire a fait, sans être autorisé, des réparations à la façade de sa maison, mais que ces réparations ne sont pas de nature à la consolider; ou bien encore lorsqu'il a construit sans autorisation, mais qu'il n'a point dépassé l'alignement. Dans ces différents cas l'amende doit être prononcée, parce que la contravention existe; mais il n'y a pas lieu d'ordonner la destruction des travaux, à

(1) Décision du ministre de la justice du 28 vend. an XI; circul. du directeur général des ponts et chaussées du 13 frim. an XI.

l'exécution desquels l'administration n'aurait pu refuser son autorisation.

1193. Les arrêtés du conseil de préfecture, ainsi que nous le verrons plus tard, sont exécutoires comme les décisions judiciaires, sans qu'il soit besoin de visa et de mandement; ils emportent hypothèque et contrainte par l'envoi de garnisaires et la saisie des meubles. L'exécution est précédée d'une signification, et n'est point suspendue par le recours. Dans la pratique cependant, lorsqu'il y a recours, le préfet suspend ordinairement l'exécution, à moins qu'il n'y ait péril en la demeure (1). Lorsque l'arrêté condamne un particulier à réparer le dommage qu'il a causé, il lui fixe un délai pour accomplir cette obligation; quand le délai est passé sans que les travaux aient eu lieu, le préfet requiert des ouvriers qui les exécutent aux dépens du condamné, contre lequel le recouvrement des frais est effectué par les agents de l'administration du domaine, comme le recouvrement des amendes et des autres condamnations, sur un exécutoire délivré par le conseil de préfecture (2).

1194. Les lois spéciales qui établissent des peines en matière de grande voirie sont muettes sur la prescription de l'action et de la peine. On ne peut supposer cependant qu'il existe, dans notre droit criminel, des actions qui ne s'éteignent point par le défaut de poursuites pendant un certain temps. Sans doute, l'action en revendication d'une portion du sol de la route usurpée par un riverain pourra toujours être exercée, parce que, comme nous l'avons déjà dit, le sol de la route est imprescriptible; il y a là un grand principe

(1) Loi du 29 flor. an x, art. 4; arrêté du 16 therm. an XII; décrets des 17 avril 1812, 21 juin 1813.

(2) Loi du 22 germ. an IV; décret du 18 juin 1821, art. 114.

d'ordre public qui établit une dérogation au droit commun. Mais aucune raison de cette nature ne motiverait la perpétuité d'une action qui a pour but de frapper un particulier d'une amende et d'une réparation civile. Nous croyons donc devoir adopter l'avis des jurisconsultes qui pensent que, dans le silence des lois spéciales, il faut appliquer les règles du droit commun résultant des articles 639 et 640 du Code d'instruction criminelle, en considérant comme des contraventions de simple police les faits punis d'une amende de 15 fr. et au-dessus, et ceux punis d'une peine supérieure comme des contraventions correctionnelles (C. d'instr. crim., 137, 179); assimilation qui nous semble rigoureuse, puisque cette distinction s'appliquerait sans difficulté si les contraventions de grande voirie étaient soumises au jugement des tribunaux ordinaires.

Ce principe étant posé, il faut décider que l'action publique et l'action civile seront prescrites après une année révolue, à compter du jour où la contravention de police aura été commise, lors même qu'il y aura eu procès-verbal, saisie, instruction ou poursuite, si, dans cet intervalle, il n'est point intervenu de condamnation; et s'il y a eu jugement attaqué par l'appel, après le même délai, à partir de la notification de l'acte d'appel. (*Id.* 640.) S'il s'agit d'un fait qui prend le caractère de délit correctionnel, l'action se prescrit par trois ans, à partir du fait, s'il n'y a eu aucune poursuite, et à partir du dernier acte des poursuites dans le cas contraire. La prescription de la peine de simple police est de deux années, à dater du jugement quand il est rendu en dernier ressort, ou de l'expiration des délais d'appel dans le cas contraire. Celle de la peine correctionnelle est de cinq années, à partir des mêmes époques. (C. d'instr. crim., 636, 638, 639, 640.)

Il faut observer toutefois que le contrevenant ne peut prescrire contre l'action en réparation du dommage qu'il a causé à la route, tant que ce dommage existe; la prescription alors ne s'applique qu'à l'amende. (Arr. du Conseil des 16 juill. 1840, 13 avr. et 30 juin 1842.) Enfin, si après la condamnation le fait constituant la contravention existe encore, rien ne s'oppose à ce qu'un nouveau procès-verbal soit suivi d'une nouvelle condamnation.

CHAPITRE V.

DES CHEMINS VICINAUX ET DES CHEMINS RURAUX.

SOMMAIRE.

1195. La France est traversée dans tous les sens par des grandes routes qui établissent entre les principales villes des moyens faciles de communication : les communes rurales ont aussi besoin de communiquer entre elles et avec les grandes routes ; il leur faut des chemins qui facilitent l'exploitation des terres et le transport des denrées. Quand ces chemins n'existent pas, ou quand ils sont mal entretenus, l'agriculture languit, le commerce est entravé, les habitants vivent misérablement sur une terre qui leur procurerait l'aisance si elle était fertilisée par le travail, et si ses produits pouvaient être facilement transportés sur les marchés.

Depuis cinquante ans, le système des communications générales a beaucoup gagné ; nos grandes routes, créées et entretenues par le trésor public ou par les départements, présentent aujourd'hui un ensemble satisfaisant. Il n'en est pas de même des chemins qui existent dans l'intérieur du pays, et qui sont à la charge des communes ; établis le plus souvent avec peu de discernement et sans l'observation des règles de l'art, abandonnés par l'incurie des administrations locales et l'égoïsme des habitants à l'action destructive du temps et aux envahissements des riverains, ils sont en général dans un mauvais état, d'où la législation s'efforce de les tirer. Une loi du 21 mai 1836 trace des règles

nouvelles qui sont le résumé de l'expérience acquise; elle modifie en plusieurs points enssetiels la loi du 28 juillet 1824, dont elle adopte cependant les bases.

Nous allons exposer l'ensemble des règles applicables aux chemins vicinaux et ruraux, qui constituent avec les rues des villes, bourgs et villages, la *petite voirie*. Ce chapitre sera divisé en quatre sections.

La première traitera du classement, de l'ouverture, du redressement, du déclassement des chemins vicinaux;

La seconde, des dépenses et des prestations en nature;

La troisième, de la propriété des chemins et de leurs accessoires;

La quatrième, de la police et de la poursuite des contraventions.

Le chapitre suivant traitera de la *voirie urbaine*.

1196. Il faut distinguer les *chemins vicinaux* proprement dits, les chemins vicinaux *de grande communication*, et les *chemins ruraux*. On appelle *chemins vicinaux* (de *vicus*, bourg) les chemins publics établis dans l'intérêt de la généralité des habitants d'une commune. Aucune loi n'a donné de ces chemins une définition précise; celle du 28 juillet 1824 parle des *chemins reconnus pour être nécessaires à la communication des communes*. Ces termes sont trop restreints, si on les entend seulement de *la communication des communes entre elles;* car il faut considérer encore comme vicinaux tous les chemins à l'aide desquels les habitants d'une commune jouissent des choses d'un intérêt général pour eux : tels sont ceux qui conduisent à une rivière, à une fontaine, à l'église, à la maison commune, à la grande route, etc. C'est dans ce sens que l'article 381 du second projet du Code rural disait:

« Sont considérés comme chemins vicinaux tous ceux » qui, autres que les routes royales et départementales, servent à communiquer d'un lieu à un autre, » soit chef-lieu de commune, village ou hameau composé de trois habitations au moins ; soit grande » route, marché, église, édifice ou bien communal ; » soit fontaine publique, port, bac, rivière ou ruisseau d'un usage commun, ou qui servent à communiquer d'un chemin vicinal à un autre. » Le ministre de l'intérieur, dans son instruction du 24 juin 1836, recommande de ne pas priver les habitants d'un chemin qui peut leur être indispensable, quoiqu'il n'établisse pas une communication entre les chefs-lieux de deux communes, comme aussi de ne pas mettre à la charge de la commune des dépenses trop considérables, en conservant tous les chemins dont le public est en possession, quelle que soit leur peu d'utilité.

1197. Parmi les chemins vicinaux, il en est qui servent à un grand nombre de communes, et forment ainsi des communications dont l'intérêt a quelque chose de départemental. Ces chemins, auxquels on donne le nom de *chemins vicinaux de grande communication*, sont désignés par le conseil général, sur la proposition du préfet, après l'avis des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement ; ils sont placés sous l'autorité du préfet (1), et, sans cesser d'être à la charge des communes, ils peuvent recevoir des subventions sur les fonds départementaux. (L. du 21 mai 1836, 7, 8, 9 *.) Les délibérations des conseils généraux sur cette matière ne peuvent pas être attaquées, quant au fond,

(1) D'où il résulte que c'est le préfet qui accorde l'autorisation nécessaire pour bâtir le long de ces chemins, quand le règlement qu'il a fait le porte ainsi. (C. cass. 29 août 1840.)

devant le Conseil d'État par la voie contentieuse, parce que ce sont des actes d'administration pure (arrêt du Cons. du 31 mai 1839); si ce n'est pour violation des formes prescrites par la loi du 21 mai 1836; par exemple, si l'on n'avait pas pris l'avis des conseils municipaux. (Arrêt du Cons. du 19 février 1840.) Nous verrons plus bas quelles sont les règles particulières applicables aux chemins de grande communication.

1198. Les lois et les instructions ministérielles se sont quelquefois servies indistinctement des mots *chemins vicinaux* et *chemins communaux* pour indiquer les chemins dont l'entretien est mis à la charge des communes. La loi du 28 juillet 1824 nous présente, dans son titre et dans les articles 8 et 10, un exemple de cette confusion, qui a été soigneusement évitée dans la loi de 1836. Le ministre de l'intérieur, dans son instruction de 1836, déclare que désormais les mots *chemins vicinaux* désigneront seuls les chemins que les communes seront forcées d'entretenir, et auxquels s'appliquera la législation spéciale qui nous occupe.

1199. En dehors des chemins vicinaux, il se trouve, dans toutes les communes, des voies de communication qui, bien qu'elles aient moins d'importance, sont cependant utiles à cause des lieux auxquels elles donnent accès. Ces voies de communication ont reçu le nom de *chemins ruraux;* les chemins ruraux sont des chemins publics, car ils peuvent servir à l'usage de tous; ils appartiennent à la commune. (Circulaire du ministre de l'intérieur du 16 novem. 1839.)

Il y a en outre dans les campagnes un grand nombre de sentiers, de chemins d'exploitation, de passages établis par des particuliers sur leur propriété, mais qui ne servent au public que par tolérance. Les tribunaux ordinaires sont seuls compétents pour sta-

tuer sur les questions de propriété ou de servitude relatives à ces sortes de chemins, et spécialement pour fixer la largeur qu'ils doivent avoir. (C. de cass., 10 août 1840.)

1200. Il est nécessaire, pour éviter les difficultés qui naîtraient sans cesse à l'occasion de la nature des différents chemins, de déterminer par avance ceux qui réunissent les caractères *de la vicinalité*, et qui doivent en conséquence être soumis à la législation spéciale à cette matière. Cette opération s'appelle *classement*, elle seule constitue légalement *la vicinalité;* il n'y a, aux yeux de la loi, de chemin vicinal que celui qui est classé comme tel.

Les anciennes lois sur la matière ont prescrit la reconnaissance et le classement des chemins vicinaux; cette opération a été exécutée dans une grande partie de la France; il existe cependant des départements où elle s'est faite d'une manière incomplète, et des communes où elle n'a point eu lieu. Voici la marche que l'on doit suivre pour l'opérer. Les préfets chargent les maires de dresser un état des chemins qu'ils regardent comme nécessaires aux communications; cet état indique, 1° la direction de chaque chemin, c'est-à-dire le lieu où il commence, celui où il aboutit, et les hameaux ou autres localités principales qu'il traverse; 2° la longueur des chemins sur le territoire de la commune; 3° leur largeur actuelle et les portions qu'il pourrait être nécessaire d'élargir. L'état des chemins ainsi préparé est déposé à la mairie pendant un mois; les habitants de la commune sont prévenus de ce dépôt par une publication faite dans la forme ordinaire; ils sont invités à prendre connaissance de l'état des chemins dont le classement est projeté, et avertis que, pendant le délai du dépôt, ils pourront adresser au

maire toutes les observations et réclamations dont le projet de classement leur paraîtra devoir être l'objet, soit dans leur intérêt privé, soit dans l'intérêt de la commune ; après l'expiration du délai d'un mois, l'état dressé par le maire, ainsi que les oppositions ou réclamations auxquelles il a donné lieu, sont soumis au conseil municipal, qui donne son avis sur le tout; sa délibération, ainsi que les pièces à l'appui, sont transmises au sous-préfet, lequel y joint son avis, et les envoie au préfet; après l'examen de ces divers documents, le préfet rend un arrêté portant *que tels chemins de telle largeur font partie des chemins vicinaux de la commune de.....* (Instr. du 24 juin 1836.)

Le classement général des chemins d'une commune n'a point épuisé le droit de l'administration ; la première opération peut avoir été mal faite et n'avoir pas compris tous les chemins nécessaires à la commune ; de nouveaux besoins peuvent avoir créé de nouvelles communications qui existent en fait, et auxquelles il est nécessaire de conférer une existence légale. La marche que devra suivre le préfet pour une déclaration isolée est la même que celle qu'il a dû suivre pour la déclaration générale; il faudra appeler les habitants, le conseil municipal et le sous-préfet à donner leur avis, et ce sera encore par un arrêté que le chemin acquerra la vicinalité. Les différents arrêtés rendus en cette matière doivent déterminer avec soin la direction, la largeur et la longueur des chemins; si cela n'a point été fait, ou a été fait d'une manière inexacte, d'autres arrêtés peuvent remplir les lacunes ou corriger les erreurs des premiers. Dans ces différents cas, le préfet peut agir d'office, sur la demande d'une commune, ou même sur la réclamation d'un particulier quand elle est fondée sur l'intérêt général.

La question de savoir si les besoins d'une commune exigent ou non qu'un chemin soit déclaré vicinal, est une question d'administration pure qui n'est point de nature à être portée au Conseil d'État par la voie contentieuse. (Arrêt du Cons., 16 juin 1841.) Un grand nombre d'arrêts ont décidé la question dans ce sens; on trouve cependant un arrêt du 7 février 1834, et un autre du 23 août 1838, qui paraissent consacrer la doctrine contraire; mais ils statuent dans des circonstances différentes et sur une autre question, comme nous l'expliquerons au n° 1202, 2e alinéa.

1201. En imposant à l'administration l'obligation de rechercher les anciennes limites des chemins vicinaux, en lui donnant le droit d'en augmenter la largeur, la loi du 9 ventôse an XIII lui donnait implicitement le droit d'incorporer aux chemins, sauf une indemnité, le sol qui se trouvait compris dans les limites nouvellement tracées. Cependant l'exercice de ce droit souffrit d'abord quelques difficultés; on soutint que l'indemnité devait être préalable à la dépossession, et que, dans le cas où la question de propriété était soulevée, le préfet devait surseoir à la déclaration de vicinalité jusqu'après la solution de cette question par les tribunaux. Ce système, nuisible à l'intérêt public, fut repoussé par la jurisprudence; et il l'est aujourd'hui d'une manière plus formelle et plus sûre par l'article 15 de la loi de 1836, qui est ainsi conçu :

« Les arrêtés du préfet portant reconnaissance et » fixation de largeur d'un chemin vicinal attribuent » définitivement au chemin le sol compris dans les » limites qu'ils déterminent.

» Le droit des propriétaires riverains se résout en » une indemnité qui sera réglée à l'amiable, ou par le

» juge de paix du canton, sur le rapport d'experts » nommés conformément à l'article 17. »

Il résulte de l'article 17 que l'un des experts est nommé par le sous-préfet, l'autre par la partie, et le tiers expert, s'il y a discord, par le conseil de préfecture. Si le riverain refuse de nommer son expert, la nomination d'office est faite par le juge de paix. (Arrêt du Cons., 30 décem. 1841.)

Les conséquences du principe posé par l'article 15 de la loi de 1836 sont que la commune devient propriétaire immédiatement, par l'effet de l'arrêté du préfet, du terrain désigné, qu'elle peut l'occuper même avant d'avoir payé l'indemnité. (Cour de cassation, 7 juin, 20 et 21 août 1838.) Cependant, s'il existait sur le terrain des arbres ou des constructions qu'il faudrait enlever, l'indemnité devrait être réglée avant l'enlèvement. (Décis. minist., 2 mai 1839.) Le payement de l'indemnité devient pour la commune une dette obligatoire, qui peut être inscrite d'office à son budget. (L. du 18 juillet 1837, art. 39 *.)

Le règlement à l'amiable se fait entre la partie intéressée et le maire; il doit être autorisé par un arrêté du préfet, après délibération du conseil municipal, comme le veut l'article 10 de la loi du 28 juillet 1824, qui est encore en vigueur sur ce point; mais l'enquête *de commodo aut incommodo*, qui devait avoir lieu lorsque la somme à payer excédait 3,000 francs, n'est plus nécessaire, le préfet ayant le droit, d'après la loi nouvelle, d'attribuer les terrains aux chemins, quelle que soit leur valeur, par un simple arrêté. Il faut observer que cette disposition de la loi du 21 mai 1836 subsiste même en présence de l'art. 46 de la loi du 18 juillet 1837 *, qui exige une ordonnance royale pour autoriser les

acquisitions dont le prix excède une certaine somme. Cette loi générale n'a point dérogé à la législation spéciale sur les chemins vicinaux.

1202. Ce n'est pas seulement quand il fixe la largeur d'un chemin que l'arrêté du préfet emporte translation de propriété, mais encore lorsqu'il en reconnait la *vicinalité*, ce qui ne doit avoir lieu qu'autant que le chemin dont il s'agit est livré à la circulation publique. C'est là une appréciation de fait très-délicate dans la pratique, parce qu'il arrive souvent que des propriétaires qui ont ouvert des chemins sur leur terrain, et uniquement dans leur intérêt, y laissent passer les habitants, et ne s'opposent pas à un usage dont ils ne voient pas les inconvénients ; il peut cependant résulter de cette tolérance prolongée pendant un long espace de temps, que la véritable nature d'un chemin devienne fort douteuse, et que le fait le plus apparent soit la publicité, de telle sorte que le préfet, par une simple déclaration, puisse le rendre vicinal. La Cour de cassation a décidé, le 26 août 1825, qu'il n'y a d'autres chemins privés que ceux qui sont fermés par des grilles ou par des barrières. Les propriétaires feront toujours prudemment de se conformer à cette jurisprudence. Mais l'administration ne doit pas user de tant de rigueur; son devoir est de consulter les titres, d'examiner l'état des lieux, et de ne déclarer l'existence de la vicinalité qu'autant qu'elle lui paraît bien prouvée. « Plus le pouvoir confié à l'administration est étendu, dit l'instruction ministérielle, plus l'administration doit se montrer sage et réservée dans l'exercice de ce pouvoir. »

Ici la difficulté ne porte plus sur la question de savoir s'il est convenable qu'un chemin appartenant à la commune soit ou non rangé au nombre des chemins

vicinaux, mais il s'agit de décider si un chemin a acquis par la fréquentation du public un caractère qui permette de l'inscrire au nombre des chemins vicinaux. Dans le premier cas, la question est purement administrative; dans le second elle est contentieuse, car le particulier réclame en vertu d'un droit. C'est à ce dernier cas que s'appliquent plusieurs arrêts du Conseil dont nous avons parlé au n° 1200. L'arrêt du 7 février 1834 porte : « Considérant que le sieur B.... a contesté devant le préfet de l'Isère la préexistence du chemin dont il s'agit comme vicinal, etc. » L'arrêt du 23 août 1838 est rendu dans des circonstances semblables; un habitant de la commune soutenait que les chemins classés par le préfet comme vicinaux lui appartenaient : « Considérant, dit l'arrêt, qu'il résulte de l'instruction que le public était en jouissance des chemins et des sentiers dont il s'agit, et qu'ainsi c'est avec raison que le préfet les a portés et que notre ministre de l'intérieur les a maintenus au tableau de reconnaissance des chemins vicinaux de la commune de...., etc. » Dans ces différents cas, on doit attaquer devant le ministre l'arrêté du préfet, et devant le Conseil d'État l'arrêté du ministre. (Mêmes arrêts.) Il ne faut pas perdre de vue que la question de propriété du sol reste entière, et doit être résolue par les tribunaux ordinaires; mais que, dans le cas d'une solution favorable, le réclamant n'a droit qu'à une indemnité. (L. du 21 mai 1836, art. 15 *.)

1203. Les règles que nous venons de tracer ne s'appliquent qu'aux chemins qui ont le caractère de *chemins publics*, c'est-à-dire à ceux dont le public est en jouissance par droit ou par usage; la déclaration de vicinalité ne fait que reconnaître l'état de choses existant, elle constate la viabilité, fait disparaître les

obstacles qui pourraient lui nuire, et prescrit les mesures qui la facilitent. Il en est autrement lorsqu'il s'agit de créer un chemin nouveau, ou, ce qui revient au même, de rendre public un chemin privé, ou bien encore de redresser un ancien chemin. Dans ces différents cas, il faut agir par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique, lorsque les propriétaires ne consentent pas à une cession amiable.

C'est le préfet qui autorise les travaux par un arrêté, quelle que soit d'ailleurs la somme à laquelle ils puissent s'élever, l'article 10 de la loi du 28 juillet 1824 étant encore abrogé sur ce point par l'article 16 de la loi de 1836. L'arrêté remplace, pour opérer l'expropriation, la loi ou l'ordonnance prescrite par l'article 2 de la loi du 3 mai 1841. D'autres modifications encore sont apportées aux règles générales par l'article 16 de la loi du 31 mai 1836. Les jurés qui prononcent sur l'indemnité sont choisis par le tribunal de première instance sur la liste générale prescrite par l'article 29 de la loi du 3 mai 1841; il n'y a que quatre jurés titulaires et trois supplémentaires; l'administration et la partie intéressée ont respectivement le droit d'exercer une récusation péremptoire; le jury est présidé par un des membres du tribunal, ou par le juge de paix du canton; ce magistrat assiste aux délibérations, et a voix délibérative en cas de partage. (L. 21 mai 1836*, 16; C. de cass., 23 juin 1840.)

L'instruction ministérielle du 24 juin 1836, après avoir fait remarquer le but de l'article 16, ajoute: « Le » législateur a donc extrait de la loi du 7 juillet 1833 » *les seules dispositions* qu'il lui a paru nécessaire de » conserver pour régulariser les opérations relatives » aux chemins vicinaux, et l'article 16 de la loi du 21 » mai 1836 présente *l'ensemble complet de ces forma-*

» *lités.* » Nous avons dit dans notre seconde édition, contrairement à l'instruction ministérielle, que la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique devait être ici le droit commun, dans tous les cas où il n'y était pas dérogé par la loi spéciale. Notre opinion a été confirmée par la jurisprudence de la Cour de cassation, dans deux arrêts des 20 et 21 août 1838. Lors de la discussion de la loi du 3 mai 1841, qui remplace la loi du 7 juillet 1833, le principe que nous venons d'admettre a été reconnu, notamment à la séance du 4 mars 1841; il a été dit par M. Gillon, avec l'assentiment de la Chambre: « Notre loi dominera celle du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, en ce sens qu'elle remplacera toutes les dispositions que cette même loi empruntait à celle du 7 juillet 1833; par exemple, les causes du pourvoi en cassation, réglées par notre loi nouvelle, passent dans la loi du 21 mai; de même cette dernière s'améliore virtuellement, nécessairement, de toutes les dispositions qui ne sont pas inconciliables avec le caractère spécial et exceptionnel de la loi. » (*Moniteur* de 1841, pag. 541, col. 3.)

Le même principe est ressorti d'une manière encore plus nette de la discussion relative à l'article 12 de la loi d'expropriation. Dans la loi du 7 juillet 1833, cet article dispensait des formalités prescrites par les articles 8, 9 et 10, les expropriations faites dans un intérêt *purement communal* : on s'était demandé si cette dispense s'appliquait aux expropriations relatives aux *chemins vicinaux*, et c'est à ce sujet que furent rendus les deux arrêts des 20 et 21 août 1838, qui décidèrent la négative, par la raison que l'article 16 de la loi du 21 mai 1836, *spécial* aux chemins vicinaux, n'avait pas dérogé en ce point à la loi de 1833. Mais, comme on sentait la nécessité d'abréger les délais en matière

d'expropriation de chemins vicinaux, les chambres ont adopté un amendement de M. Renouard, qui étend aux travaux d'ouverture ou de redressement des chemins vicinaux, même de grande communication, la dispense d'observer les articles 8, 9 et 10. (L. du 3 mai 1841, art. 12*; *Monit.* 1841, p. 1084 et suiv.)

Il n'y a pas lieu d'appliquer l'ordonnance du 23 août 1835, relative aux formes de l'enquête qui doit précéder l'ordonnance d'expropriation dans les cas ordinaires, d'après l'article 3 de la loi du 3 mai 1841, parce que l'ordonnance du Roi est ici remplacée par l'arrêté du préfet, aux termes de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 : or ce dernier article, en disant que les travaux sont autorisés par arrêté du préfet, ne prescrit pas l'enquête, qui d'ailleurs serait complétement inutile, puisqu'elle est remplacée par la délibération du conseil municipal, et même du conseil général quand il s'agit des chemins vicinaux de grande communication.

L'article 16 contient un paragraphe ainsi conçu : « Le juge recevra les acquiescements des parties ; son » procès-verbal emportera *translation de propriété.* » Ces derniers mots sont impropres, car la mission du juge ne commence qu'après le jugement du tribunal ; or c'est le jugement du tribunal qui, en prononçant l'expropriation, opère la translation de propriété. (Loi du 3 mai 1841, art. 14*.) Le procès-verbal du juge, soit qu'il constate l'acceptation faite par la partie de la somme qui lui est offerte, soit qu'il contienne la déclaration du jury qui fixe l'indemnité, n'a donc plus à opérer que *l'envoi en possession* (1). (*Id.*, art. 41*.)

(1) Voici quelles sont les modifications qui nous paraissent résulter de l'article 16 : 1o Suppression de l'enquête préalable ; 2o substitution de l'arrêté du préfet à la loi ou à l'ordonnance ; 3o possibilité de choisir le juge de paix pour présider le jury ; 4o choix des jurés par le tribunal de première instance dans tous les cas ; 5o diminution dans le nombre des jurés, et par

1204. Toutes les règles que nous venons d'exposer s'appliquent aux chemins vicinaux de grande communication. Il faut seulement observer que le classement en est fait et que la direction en est fixée par le conseil général, sur l'avis des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement, et sur la proposition du préfet; mais que le préfet fixe seul la largeur et les limites de ces chemins (1). Ainsi le corps électif, composant l'administration délibérante, vote le principe, et c'est l'agent du pouvoir exécutif qui pourvoit aux détails d'exécution. L'article 6 de la loi du 9 ventôse an XIII, qui fixait le *maximum* de largeur des chemins vicinaux à six mètres, est abrogé; le ministre de l'intérieur conseille de ne pas excéder huit mètres, non compris les fossés. (L. 21 mai 1836, 7*; instr. 24 juin 1836.)

Les travaux de construction s'exécutent sous la surveillance du maire, de l'adjoint, ou d'un conseiller municipal délégué, d'après des projets approuvés par le préfet, et conformément aux indications fournies par l'agent voyer, et au besoin par les conducteurs et piqueurs qui peuvent lui être adjoints. Les entrepreneurs chargés de ces travaux sont considérés comme entrepreneurs de travaux publics, et les difficultés qui surgissent entre eux et l'administration sont de la compétence des tribunaux administratifs. (Conseil d'Etat, 16 nov. 1835, 9 nov. 1836; Cour de cassation, 27 août 1839.)

1205. La construction des chemins vicinaux, comme

conséquent dans le nombre des récusations; 6° droit donné au juge de délibérer avec le jury, *en cas de partage*; ce qui constitue des dérogations aux art. 2, 3, 14, 30, 34, 35, 38 de la loi du 7 juill. 1833, qui ont passé dans la loi du 3 mai 1841 sous les mêmes numéros.

(1) *V.* Instruction ministérielle du 18 février 1839 sur les limites des attributions respectives des préfets et des conseils généraux, en ce qui concerne les chemins vicinaux de grande communication. (Bulletin officiel, 1839, page 59.)

celle des grandes routes, impose sur les propriétés du voisinage des servitudes dont nous avons parlé en traitant des grandes routes. L'art. 17 de la loi, dans le but de régulariser l'exercice de ce droit, résume en ces termes les dispositions qui étaient éparses dans plusieurs actes législatifs : « Les extractions de matériaux, les dépôts ou enlèvements de terre, les occupations temporaires de terrain, seront autorisés par arrêté du préfet, lequel désignera les lieux ; cet arrêté sera notifié aux parties intéressées au moins dix jours avant que son exécution puisse être commencée. Si l'indemnité ne peut être fixée à l'amiable, elle sera réglée par le conseil de préfecture, sur le rapport d'experts nommés, l'un par le sous-préfet, et l'autre par le propriétaire. En cas de discord, le tiers expert sera nommé par le conseil de préfecture. »

1206. Il arrivait souvent qu'un propriétaire consentait soit à l'extraction sans indemnité des matériaux nécessaires aux travaux, soit à l'abandon gratuit des terrains nécessaires à l'élargissement du chemin ; ces cessions étaient presque toujours verbales, afin d'éviter des formalités et des frais ; l'administration faisait travailler avec confiance, et cependant plusieurs années après elle pouvait se trouver exposée à des répétitions, soit que le propriétaire eût changé d'intention, soit que ses héritiers vinssent contester la légalité d'une occupation faite sans titre. Pour mettre l'administration à l'abri de ces exigences tardives, l'art. 18 de la loi lui donne le droit d'opposer la prescription après un délai de deux années.

1207. Afin d'économiser les revenus des communes, l'art. 20 de la loi porte que les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, marchés, adjudications de travaux, quittances et autres

actes ayant pour objet exclusif la construction, l'entretien et la réparation des chemins vicinaux, seront enregistrés moyennant le droit fixe d'un franc; et, pour éviter des lenteurs ruineuses, il prescrit aux tribunaux de juger comme affaires sommaires et urgentes, conformément à l'art. 405 du Code de procédure, les actions civiles intentées par les communes ou dirigées contre elles relativement à leurs chemins.

1208. Du droit qu'a l'administration de déclarer par un arrêté la vicinalité des chemins qui sont utiles aux communications de la commune, dérive celui de déclarer qu'un chemin vicinal ayant cessé d'être utile perdra son caractère et cessera de figurer dans les tableaux. Il ne s'agit ici en effet que de rapporter un acte administratif, et il est de principe général que les préfets peuvent rapporter leurs arrêtés et ceux de leurs prédécesseurs pris en matière administrative. L'arrêté de déclassement doit être précédé des mêmes formalités que l'arrêté de classement lui-même; le ministre de l'intérieur veut en outre que le préfet fasse délibérer les conseils municipaux des communes qui peuvent avoir intérêt à la conservation du chemin, et, s'il n'y a pas unanimité, qu'il fasse ouvrir une enquête dans ces mêmes communes. (Instruction du 24 juin 1836.) S'il s'agit d'un chemin de grande communication, le principe est le même, mais c'est le conseil général qui a qualité pour réformer sa première délibération. La décision d'un préfet, qui accorde ou qui refuse le déclassement d'un chemin vicinal, est un acte de pure administration, qui ne peut être attaqué que par la voie de simple pétition, et ne donne pas lieu à un recours par la voie contentieuse. (Arrêts du Conseil des 23 août 1836 et 22 févr. 1837.)

Lorsqu'un chemin est déclassé, il peut être utile de

le conserver, soit comme chemin purement vicinal si c'était un chemin de grande communication, soit comme chemin rural ou d'exploitation ; souvent il convient de le supprimer et de le rendre à l'agriculture, comme le recommandait l'arrêté du directoire du 23 messidor an v. C'est l'acte de déclassement qui statue sur ce point d'après les avis des conseils municipaux. Mais il faut observer que les riverains peuvent avoir sur le chemin des droits de servitude auxquels l'aliénation du terrain faite par la commune ne saurait préjudicier; or la loi du 24 mai 1842, spéciale aux routes royales, ne peut leur être appliquée. (*V*. nos 1113 et 1129.) On peut voir, outre les autorités citées dans la note du nº 1129, en faveur de cette opinion, un arrêt de la Cour royale de Grenoble du 6 juin 1838. Quand il y a lieu de vendre le sol d'un chemin vicinal délaissé, comme ce terrain convient surtout aux propriétaires riverains, la loi leur accorde un privilége qui consiste en ce qu'ils peuvent obtenir la préférence sur tous autres acquéreurs, en se soumettant à payer la valeur qui sera fixée par des experts nommés dans la forme de l'art. 17, c'est-à-dire, un par le sous-préfet, l'autre par la partie, et le troisième, en cas de discord, par le conseil de préfecture. (L. 21 mai 1836, 19*.) Quand le chemin coupe une propriété en deux, l'application de la loi ne présente aucune difficulté ; mais lorsqu'il est bordé des deux côtés par des propriétaires différents, qui tous deux veulent l'acquérir, on peut dire que ceux-ci, ayant des droits égaux, peuvent se faire attribuer le terrain qui est de leur côté jusqu'à la ligne du milieu. Mais la loi ne parle pas de cette division, et il nous semble qu'il est plus avantageux pour la commune d'adjuger le chemin à celui des voisins qui en offrira le prix le plus élevé. Si les propriétaires

riverains ne veulent pas user du droit que leur donne la loi, le terrain est vendu dans la forme ordinaire.

La délibération du conseil municipal relative à la vente est rendue exécutoire par un arrêté du préfet, en conseil de préfecture, quand il s'agit d'une valeur n'excédant pas 3,000 fr. pour les communes dont le revenu est au-dessous de 100,000 fr., et 20,000 fr. pour les autres communes; quand il s'agit d'une valeur supérieure, il est statué par une ordonnance du Roi. (L. du 18 juillet 1837, 46 *.) L'ordonnance du Roi sera rarement nécessaire, parce que ce n'est pas la valeur totale de la route abandonnée, mais la valeur de chaque parcelle à vendre à chaque riverain qu'il faudra considérer. (Circul. du ministre de l'intér. du 26 mars 1838.)

1209. Les chemins *ruraux*, dont nous avons parlé n[os] 1199 et 1209, sont, comme nous l'avons dit, des chemins publics qui appartiennent à la commune, mais qui, ayant une moindre importance que les chemins vicinaux, ne sont pas régis par la loi du 21 mai 1836. Ils sont confiés, par l'article 3 du titre XI de la loi des 16 et 24 août 1790, à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, soumis par conséquent à la police réglementaire et de surveillance du maire. Une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 16 novembre 1839 a prescrit dans chaque commune la formation d'un état général de tous les chemins ruraux, avec les mêmes formalités que celles prescrites pour la formation de l'état des chemins vicinaux. Ainsi le tableau est déposé pendant un mois à la mairie; des publications annoncent que tous les propriétaires de la commune peuvent en prendre communication et présenter leurs réclamations; le conseil municipal donne son avis; il est statué par un arrêté du préfet. Mais ici l'article 15

de la loi du 21 mai 1836, portant que l'arrêté du préfet attribue au chemin le sol compris dans ses limites, n'est pas applicable; si donc il s'élève une question de propriété entre un particulier et la commune, le préfet doit attendre qu'elle soit résolue par les tribunaux, avant de déclarer si le chemin est public. Par la même raison, l'arrêté du préfet ne serait point un obstacle à une action en revendication, puisqu'il ne statue que sur la publicité du chemin, et ne peut avoir d'effet qu'autant que le chemin appartient à la commune. (Circ. du 16 nov. 1839.)

1210. Les dispositions de la loi du 21 mai 1836, relatives aux charges qui pèsent sur les particuliers pour la construction et l'entretien des chemins vicinaux, ne s'appliquent point non plus aux chemins ruraux; par conséquent, les ressources provenant de cette loi ne peuvent être employées ni directement ni indirectement au profit de ces chemins. L'administration municipale elle-même ne pourrait voter aucune somme pour leur entretien qu'autant que ses revenus ordinaires seraient plus que suffisants pour l'entretien des chemins vicinaux et pour toutes les autres dépenses obligatoires de la commune. C'est donc aux particuliers auxquels les chemins ruraux peuvent être utiles à s'entendre pour les réparer à leurs frais.

1211. La police réglementaire et répressive des chemins ruraux est confiée, comme nous l'avons déjà dit, à l'autorité municipale; les procès-verbaux constatant les anticipations, les dégradations, enlèvements de terre, etc., sont dressés par les fonctionnaires ou agents ayant qualité pour dresser les procès-verbaux pour les délits ruraux, et les contraventions sont poursuivies devant le tribunal de simple police. (*V.* circul. du ministre de l'intér. du 16 novem. 1839.)

1212. Un arrêt de la Cour de cassation du 10 avril 1841 décide que les *chemins ruraux* sont prescriptibles, attendu que les chemins vicinaux sont seuls déclarés imprescriptibles par la loi du 21 mai 1836. Nous n'adoptons point cette conséquence, et nous lui opposons la règle générale, dont la loi du 21 mai 1836 n'a fait qu'une application à un cas particulier : cette règle, c'est qu'on ne peut prescrire le domaine des choses qui ne sont point dans le commerce. (C. civ., 2226.) Avant la loi de 1836, la question d'imprescriptibilité des chemins vicinaux avait été soulevée, et on l'avait résolue par l'affirmative, en vertu de l'article 2226 du Code civil. Lorsqu'on rédigea la loi de 1836, on crut devoir faire un article de loi de ce qui n'était qu'un point de jurisprudence; si l'on ne parle dans cet article que des chemins vicinaux, c'est que la loi dont il fait partie leur est spéciale; mais on n'en peut rien conclure, surtout *à contrario*, contre les chemins ruraux, dont la loi ne devait pas s'occuper. A leur égard on doit se demander, comme on le faisait avant 1836 à l'égard des chemins vicinaux, s'ils sont ou non dans le commerce. Il nous semble évident que la réponse ne peut être douteuse, d'après les explications que nous venons de donner sur leur nature, leur destination et leur classification. La Cour de cassation elle-même l'a décidé ainsi implicitement, le 21 avril 1841, en reconnaissant qu'il n'est pas nécessaire qu'un chemin soit classé comme vicinal pour que l'usurpation sur ce chemin rentre dans le cas prévu par l'article 479, n° 11, du Code pénal, qui punit les dégradations et les détériorations commises sur les chemins *publics*. Un chemin, par cela seul qu'il est *public*, n'est pas dans le commerce; c'est donc la *publicité*, et non la *vicinalité*, qui produit *l'imprescriptibilité*.

Il faut se rappeler cependant que les chemins ruraux ne sont pas régis par l'article 15 de la loi du 21 mai 1836, qui porte que les arrêtés des préfets attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'ils déterminent. Cette disposition ne permet pas qu'un riverain poursuivi pour usurpation sur un chemin *vicinal* fasse disparaître la contravention en soutenant qu'il est propriétaire ; ici, au contraire, la question de propriété est préjudicielle à la question de contravention, et le juge de police devant lequel elle est invoquée est obligé de surseoir à statuer jusqu'à ce qu'elle ait été résolue.

SECTION II. — OUVERTURE ET ENTRETIEN DES CHEMINS VICINAUX.

SOMMAIRE.

1213. *Les dépenses des chemins vicinaux sont à la charge des communes qu'ils intéressent.*
1214. *Cas dans lesquels les particuliers sont obligés d'y concourir.*
1215. *Prestations en nature. — En quoi elles diffèrent de la corvée.*
1216. *Par qui sont dues les prestations en nature.*
1217. *Conversion des prestations en argent et en tâches.*
1218. *Demandes en dégrèvement.*
1219. *Contributions extraordinaires. — Subventions des départements.*
1220. *Règles spéciales aux chemins vicinaux de grande communication.*
1221. *Propriétés de la couronne et de l'Etat soumises aux charges relatives aux chemins vicinaux.*
1222. *Droit accordé au préfet de réglementer tout ce qui est relatif à la confection des chemins vicinaux.*

1213. Les dépenses de création et d'entretien des chemins vicinaux sont à la charge des communes *qu'ils intéressent ;* lorsque le même chemin *intéresse* plusieurs communes, la dépense doit être répartie entre elles. C'est le préfet qui, sur l'avis des conseils municipaux, désigne les communes qui devront concourir

à sa construction et à son entretien, et fixe la proportion dans laquelle chacune d'elles y contribuera. (L. du 21 mai 1836, art. 6*.) Il résulte du terme dont se sert la loi que la répartition des charges entre les communes doit être basée moins sur la longueur du chemin compris dans leur enclave que sur les avantages qu'elles en retirent; il en résulte même qu'une commune peut être obligée de concourir à la dépense d'un chemin qui n'est pas situé sur son territoire, si ce chemin établit une communication qui lui soit utile. Cependant il ne faut pas pousser les choses trop loin, et faire contribuer à la dépense d'un chemin toutes les communes dont les habitants ont quelquefois occasion de s'en servir, car on se jetterait alors dans des difficultés inextricables. Cette disposition ne doit concerner que les communes pour lesquelles le chemin en question est un moyen habituel et indispensable de communication, et qui le dégradent assez pour qu'il soit juste qu'elles payent leur part dans les réparations. C'est aux conseils municipaux et aux maires à signaler au préfet les communes qui doivent concourir à ces dépenses. Le préfet soumet cette prétention aux conseils municipaux des communes indiquées, pèse les objections, recueille les renseignements, et statue par un arrêté motivé, en ayant soin d'exprimer le degré d'intérêt de chaque commune par un chiffre proportionnel, afin que la même base puisse être appliquée tous les ans tant qu'il n'y aura pas de cause de changement. (Instr. minist. du 24 juin 1836.) L'arrêté de répartition est un acte purement administratif qui peut être attaqué devant le ministre, et la décision du ministre ne peut être attaquée par la voie contentieuse devant le Conseil d'État. (Arr. du Cons. 19 juin 1838.)

1214. Enfin, des particuliers et l'État lui-même

peuvent être contraints de contribuer aux dépenses, lorsque l'usage extraordinaire qu'ils ont fait d'un chemin lui a occasionné des dégradations. On considère comme *usage extraordinaire* celui qui est nécessité par l'exploitation de mines, de carrières, forêts, ou de toute autre entreprise industrielle appartenant à des particuliers, à des établissements publics, à la couronne ou à l'État. Il y a lieu, dans ces différents cas, de faire contribuer ceux qui profitent de ces exploitations à la réparation des dégradations qu'elles occasionnent, quand même les établissements dont l'exploitation cause la dégradation ne seraient pas situés sur le territoire des communes dont ils dégradent les chemins. (Arr. du Cons., 4 juill. 1837.)

Afin de résoudre les difficultés qui s'élevaient sur la question de savoir qui profitait de l'exploitation, et qui devait par conséquent supporter les charges, la loi distingue : si l'exploitation et les transports se font pour le compte du propriétaire, c'est à lui que la commune doit s'adresser; si, au contraire, l'exploitation et les transports ne se font pas pour le compte du propriétaire, par exemple, si la mine ou l'entreprise est louée à un fermier, si la carrière est exploitée par un entrepreneur permanent, si la forêt est louée par bail, alors ce n'est plus au propriétaire que la commune doit s'adresser, c'est à celui qui exerce ses droits d'une manière permanente. La loi, en parlant des entrepreneurs, désigne ceux qui se livrent à une entreprise régulière et continue, mais non les individus qui viennent successivement prendre quelques voitures de minerai ou quelques mètres cubes de pierre. Dans ce cas, il y a simplement vente d'une denrée que le propriétaire permet d'enlever; c'est donc lui qui doit payer les réparations. Il faut dire la même chose des adju-

dicataires des coupes de bois; ils ne peuvent être compris dans le mot entrepreneurs. (L. 3 mai 1836, 14 *; instr. 24 juin 1836; arr. du Conseil, 8 janv. 1836.)

Si les dégradations extraordinaires proviennent de la confection de travaux publics, les entrepreneurs sont-ils tenus de contribuer aux réparations? Le Conseil d'État a varié sur cette question; il a décidé, les 24 avril 1837 et 19 décembre 1838, que l'indemnité n'était pas due, parce que les entrepreneurs agissaient au lieu et place de l'État, et non dans un intérêt privé. Mais un arrêt plus récent, en date du 9 janvier 1843, a condamné des entrepreneurs à contribuer aux réparations de chemins dégradés par l'exploitation de carrières dont ils tiraient des matériaux pour la construction des digues de la Loire. Cette dernière jurisprudence nous paraît devoir être préférée à la première. Il résulte en effet des principes généraux que les entrepreneurs et l'État lui-même doivent indemniser les particuliers des dommages résultant de la confection des travaux publics (n° 1143). Les communes, qui sont propriétaires des chemins vicinaux, et qui sont obligées de les entretenir, sont à leur égard, vis-à-vis de l'État, comme de simples particuliers; il y aurait injustice à leur imposer des charges extraordinaires dans un intérêt qui ne serait pas le leur.

L'indemnité n'est due par les particuliers, en cas de dégradations extraordinaires, qu'autant que le chemin est entretenu par la commune à l'état de viabilité. (Arr. du Conseil, 3 mai 1837.) Cet état de viabilité doit être constaté contradictoirement entre les parties intéressées avant le commencement de l'exploitation, et de plus, au commencement de chaque année, s'il s'agit d'une exploitation permanente. La reconnaissance du chemin a lieu à l'amiable, ou par experts nommés dans la forme

prescrite par l'article 17; en cas de refus de la partie intéressée, le second expert est nommé par le sous-préfet. Les subventions, dont la quotité doit être proportionnée aux dégradations extraordinaires attribuées aux exploitations, sont réglées annuellement par le conseil de préfecture sur la demande des communes, après une nouvelle expertise, sauf recours au Conseil d'État, et recouvrées comme en matière de contributions directes (1). Elles sont acquittées, au choix des subventionnaires, en argent ou en prestations en nature, et sont exclusivement affectées à ceux des chemins qui y ont donné lieu. Les parties peuvent éviter le règlement de l'indemnité, en stipulant avec les communes un abonnement annuel; cet abonnement est réglé *par le préfet en conseil de préfecture*, parce qu'il ne s'agit plus de prononcer sur une question contentieuse, mais de sanctionner une convention faite entre les parties. Quand il s'agit de chemins de grande communication, c'est le préfet qui poursuit la demande d'indemnité. (L. 21 mai 1836, 14 *.)

Les particuliers peuvent encore être appelés à contribuer à la dépense de création des chemins vicinaux dans le cas prévu par le décret du 16 septembre 1807, c'est-à-dire lorsque l'établissement de ces chemins procure à leurs propriétés une notable augmentation de valeur. (Arrêt du Conseil, 5 août 1831; l. 16 sept. 1807, 32, 43, 58.)

1215. Les frais d'ouverture et d'entretien des chemins vicinaux sont acquittés :

(1) Les conseils de préfecture ne peuvent pas déterminer *à l'avance* et par voie *de règlement* la proportion dans laquelle les exploitations, qui peuvent dégrader habituellement ou temporairement les chemins vicinaux, doivent concourir sous forme de subvention particulière au payement des dépenses de réparations de ces chemins. (Arrêt du Conseil du 19 nov. 1837.) Ils ne peuvent non plus l'évaluer pour plus d'une année. (*Id.* 18 déc. 1840.)

1° Par les revenus ordinaires des communes ;
2° Par des prestations en nature ;
3° Par des centimes additionnels ;
4° Par des contributions extraordinaires ;
5° Par des subventions sur les fonds départementaux. (L. 21 mai 1836, 1, 2, 3 *.)

Le cas le plus simple est celui où les revenus des communes sont suffisants pour subvenir aux dépenses. Mais, comme ce cas est malheureusement le plus rare, on a dû chercher un moyen qui, sans épuiser les ressources des communes, sans exiger de trop grands sacrifices des propriétaires, mît cependant à leur charge une dépense qui est tout entière dans leur intérêt. On y est parvenu en imposant une sorte de *contribution en travail*, qu'il est plus facile d'acquitter, pour les habitants de la campagne, qu'une *contribution en argent*. Ce système a été critiqué par quelques personnes, comme entraînant le rétablissement de l'ancienne *corvée* abolie par les lois de la révolution ; il en diffère cependant sur plusieurs points essentiels. *La corvée* ne portait que sur une partie de la population, la plus malheureuse de toutes; elle était imposée sans limites, et trop souvent pour des travaux qui n'avaient point un but d'utilité générale. Les prestations en nature, au contraire, sont dues par tous les habitants d'une commune; elles sont limitées de manière à ne pouvoir être onéreuses pour personne ; enfin elles ne peuvent être exigées que pour des travaux dont l'utilité communale est reconnue.

Les prestations en nature ont été introduites dans notre nouvelle législation par la loi du 28 juillet 1824. La loi de 1836, en adoptant le système de la loi de 1824, y apporte quelques modifications ; indépendamment de l'augmentation du nombre des journées dont

le maximum est fixé à trois au lieu de deux ; elle permet aux conseils municipaux de voter à leur choix des prestations ou des centimes spéciaux dont le maximum est fixé à cinq, et même de combiner ensemble les prestations et les centimes. Cette latitude, qui n'existait pas sous l'empire de la loi précédente, donne la facilité aux communes de s'acquitter de la manière qui leur convient le mieux. (L. 21 mai 1836, 2 *.) Mais le changement le plus important introduit par la loi de 1836, c'est que dorénavant les dépenses que nous venons d'énumérer ne sont plus facultatives, mais obligatoires; d'où il résulte que le concours des plus imposés n'est plus nécessaire dans les délibérations qu'elles ont pour objet, et que si le conseil municipal, mis en demeure par un arrêté spécial du préfet, n'a pas voté dans la session désignée à cet effet les prestations et les centimes nécessaires, la commune peut être imposée d'office ; qu'enfin le préfet a le droit de faire exécuter les travaux, si la commune n'a pas fait emploi, dans les délais prescrits, des sommes destinées à cette dépense. L'état des contributions établies d'office doit être communiqué chaque année par le préfet au conseil général. (L. du 21 mai 1836, 2, 5 *.)

1216. La prestation en nature est due : 1° par chaque habitant, qu'il soit célibataire ou marié, et quelle que soit sa profession, si d'ailleurs il est porté au rôle des contributions directes, mâle, valide, et âgé de 18 ans au moins et de 60 ans au plus. Une indisposition momentanée ne donnerait pas lieu à la libération, mais seulement à l'ajournement de l'obligation.

2° Par tout habitant réunissant les mêmes conditions, et qui est, en outre, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur ou de colon partiaire. Dans ce cas, il la doit pour sa personne

d'abord, puis, comme nous l'avons dit, pour chaque individu mâle, valide, âgé de 18 ans au moins et de 60 ans au plus, membre ou serviteur de la famille, et résidant dans la commune : il la doit encore pour chaque charrette ou voiture attelée, et pour chaque bête de somme, de trait ou de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune (1).

3° Par tout individu même non porté nominativement au rôle des contributions directes de la commune, même âgé de moins de 18 ans et de plus de 60, même invalide, même du sexe féminin, même enfin n'habitant par la commune, si cet individu est chef d'une famille qui l'habite, ou si, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, il est chef d'une exploitation agricole ou d'un établissement situé dans la commune. Dans ce cas, il ne doit pas la prestation pour sa personne, mais il la doit pour les personnes ou les choses qui dépendent de l'établissement dont il est propriétaire ou qu'il gère à quelque titre que ce soit. (L. 21 mai 1836, 3 *; instr. 24 juin 1836.)

1217. En imposant aux citoyens l'obligation de consacrer quelques journées à la réparation des chemins vicinaux, la loi n'entend nullement les priver de la faculté de donner en argent l'équivalent de leur travail. La loi de 1824 attribuait aux conseils municipaux le droit de fixer le taux de la conversion des presta-

(1) Les prestations ne sont pas dues par les maîtres de poste pour les chevaux exigés par le règlement, ni par les postillons titulaires, quand même les uns et les autres seraient employés à l'agriculture, et en général pour les chevaux que certains employés du gouvernement sont obligés d'entretenir. (Arrêt du Conseil du 29 janv. 1812.)

Un conseil municipal ne peut voter un nombre différent de journées de diverse nature, par exemple, plus de journées d'hommes que de bêtes de somme; ce serait un moyen de faire peser la charge inégalement. (Circulaire du minis. de l'intér. du 11 avril 1839.)

tions en nature; il en résultait souvent que ce tarif, trop élevé dans un lieu, trop faible dans un autre, présentait de grandes inégalités entre les différentes communes du même département. Pour obvier à cet inconvénient, la loi actuelle, art. 4, charge le conseil général d'apprécier annuellement en argent, sur la proposition des conseils d'arrondissement, la valeur de chaque espèce de journées de travail pour chaque commune; cette évaluation sert de base à la conversion. Toutes les fois que le contribuable n'a pas opté dans les délais fixés par le règlement du préfet, la prestation est de droit exigible en argent. Enfin, pour prévenir les résultats de la paresse ou de la mauvaise volonté des contribuables, la loi autorise les conseils municipaux à fixer des tâches qui représentent les journées de travail. (L. 24 mai 1836, 4°.) Ainsi, par exemple, si le prix de la journée est fixé à vingt sous, un habitant tenu de fournir trois journées pourra être astreint à faire un travail équivalent à une valeur de trois francs; en cas de non-exécution de son obligation, il sera poursuivi par les voies de droit en vigueur pour le recouvrement des contributions directes.

1218. Le rôle des prestations est dressé dans chaque commune par les commissaires répartiteurs, ou, si le temps leur manque, par des commissaires spéciaux nommés par les sous-préfets sur la proposition des maires. Une première rédaction reste pendant un mois à la maison commune, où tous les contribuables peuvent en prendre connaissance et faire leurs réclamations; puis le travail définitivement arrêté est rendu exécutoire par le préfet. Comme il s'agit ici de contributions de la même nature que les contributions directes, les particuliers peuvent réclamer devant le conseil de préfecture, dans les trois mois qui suivent

la confection des rôles, sans toutefois que leurs réclamations aient un effet suspensif. Mais, la contribution étant entièrement dans l'intérêt de la commune, le recours contre un arrêté du conseil de préfecture qui prononcerait une décharge, ne pourrait être valablement formé que par le ministre de l'intérieur, et non par le ministre des finances (1). (Arrêts des 5 février et 5 mars 1841.)

1219. Nous avons dit que l'on pouvait acquitter les dépenses des chemins vicinaux par des contributions extraordinaires; c'est une conséquence du principe général par suite duquel les communes peuvent être autorisées à s'imposer extraordinairement pour des objets d'utilité communale. Mais cette dépense extraordinaire, n'étant pas comprise dans l'art. 2 de la loi, ne pourra être votée par le conseil municipal que suivant les règles du droit commun.

Enfin, les subventions sur les fonds départementaux peuvent aussi, mais dans les cas extraordinaires, venir au secours des communes pour les aider à supporter la dépense des chemins vicinaux proprement dits. C'est le conseil général qui est juge de ces circonstances et qui vote les fonds. (L. 26 mai 1836, 8 *.)

1220. Les chemins vicinaux de grande communication, intéressant un assez grand nombre de communes, sont soumis, quant aux dépenses d'ouverture et d'entretien, à des règles particulières. C'est le conseil général qui désigne, sur l'avis des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement, et sur la proposition du préfet, les communes qui doivent contribuer à leur construction et à leur entretien. C'est le préfet qui

(1) *Voir* sur les prestations en nature les solutions données par le ministre de l'intérieur, années 1836 et 1837. Duvergier, *Collection des Lois*, etc., tom. 1838, pag. 747.

détermine annuellement la proportion dans laquelle chaque commune doit concourir à l'entretien de la ligne vicinale dont elle dépend, eu égard au degré d'intérêt de chacune des communes et en raison de leurs ressources. C'est lui aussi qui statue sur les offres faites par les particuliers, associations de particuliers ou communes. (L. 21 mai 1837, 7 *.)

Les communes acquittent la portion de dépense mise à leur charge au moyen de leurs revenus ordinaires, et, en cas d'insuffisance, au moyen des prestations en nature et des centimes additionnels dont nous avons parlé plus haut : on peut consacrer à cet emploi jusqu'à deux journées sur les trois qui sont autorisées par la loi, et jusqu'aux deux tiers des centimes votés par le conseil municipal. Le département peut venir au secours des communes au moyen des centimes facultatifs, lorsqu'il a été pourvu à toutes les dépenses qui sont à la charge de ces centimes. En cas d'insuffisance, les conseils généraux peuvent voter, pour le même objet, des centimes spéciaux dont le maximum est fixé chaque année par la loi de finances. La distribution de ces subventions est faite, en ayant égard aux ressources, aux sacrifices et aux besoins des communes, par le préfet, qui en rend compte chaque année au conseil général. En cas de mauvaise volonté de la part des communes, le préfet peut les imposer d'office, ou les contraindre à faire l'emploi des prestations déjà votées (1).

1221. Les propriétés de la couronne et les propriétés de l'Etat sont exemptes de l'impôt foncier ; nous avons expliqué pourquoi au n° 791 : mais les raisons qui motivent cette exemption n'existent plus quand il s'agit des dépenses relatives aux chemins vicinaux, qui profi-

(1) Loi du 21 mai 1836, art. 5, 8 et 12 *. *V.* pour le mode d'imposition d'office, la circul. du ministre de l'intérieur du 30 avril 1839.

teront à ces propriétés comme à celles des particuliers. Déjà la loi du 2 mars 1832 sur la liste civile avait assujetti le domaine de la couronne aux charges communales; la loi du 28 juillet 1824 portait que les propriétés de l'Etat contribueraient aux dépenses des chemins communaux. Le dernier principe est établi d'une manière plus nette et plus précise dans l'art. 13 de la loi de 1836, qui veut que les propriétés de l'Etat *productives de revenus*, c'est-à-dire les forêts, les biens susceptibles d'être cultivés ou affermés, contribuent aux dépenses des chemins vicinaux dans les *mêmes proportions que les propriétés privées*.

Les propriétés de la couronne sont portées sur les rôles pour leur revenu estimatif, de la même manière que les propriétés privées (L. 2 mars 1832, 12); il est donc facile de connaître leur cote dans la contribution. Quant aux biens de l'Etat, le préfet doit en faire l'évaluation comparativement aux propriétés privées de la même nature, d'après les renseignements qui lui sont fournis par l'administration des contributions directes et par l'administration forestière. S'il s'élève des réclamations contre le rôle fixé par le préfet, soit de la part des communes, soit de la part de l'administration forestière ou du domaine, ces réclamations sont portées devant le ministre (instruc. 24 juin 1836), et la décision du ministre n'est pas de nature à être attaquée par la voie contentieuse. (Arrêts du Cons. des 19 juin et 19 décem. 1838.)

L'instruction ministérielle fait observer que, la loi disant que *les propriétés de l'Etat contribuent aux dépenses des chemins vicinaux dans les mêmes proportions que les propriétés privées*, il en résulte que, lorsque les communes pourvoient à l'entretien des chemins au moyen de leurs revenus ordinaires, ou lorsqu'elles

votent pour cet effet des prestations en nature, elles n'ont pas de quote-part à demander à l'Etat. La dernière proposition nous paraît avoir besoin d'explication. Sans doute l'Etat et la couronne ne seront pas tenus de payer la contribution en argent représentant la prestation en nature; mais cette prestation sera due par les fermiers, régisseurs, gens de service, bêtes de somme, charrettes, etc., employés à l'exploitation, et sous ce rapport l'Etat et la couronne sont tenus comme les propriétaires qui n'habitent pas la commune dans laquelle leurs domaines sont situés. Lorsque les biens sont affermés, ce qui arrive ordinairement pour les biens de l'Etat, c'est le fermier qui en apparence supporte la charge; mais en définitive elle retombe sur l'Etat lui-même, parce qu'elle influe sur le prix du bail.

En soumettant les propriétés de l'Etat et de la couronne aux mêmes charges que celles des particuliers, la loi n'a pas seulement entendu parler des centimes votés par les conseils municipaux; elle s'exprime d'une manière absolue, et comprend dans la généralité de ses termes les subventions votées pour cet objet par les conseils généraux en vertu du § 2 de l'art. 8 de la loi.

1222. Les délais nécessaires à l'exécution de chacune des mesures que nous venons d'énumérer, les époques auxquelles les prestations en nature doivent être faites, le mode de leur emploi ou de leur conversion en tâches, tout ce qui tient à la confection des rôles, à la comptabilité, aux adjudications et à leur forme, pouvant varier suivant des circonstances toutes locales, la loi a donné aux préfets le droit de statuer sur ces différentes matières par des règlements qui, dans l'année de la promulgation de la loi, ont dû être communiqués au conseil général, et transmis avec ses observations au

ministre de l'intérieur pour être soumis à son approbation, et auxquels il ne peut être apporté de modification que dans les mêmes formes (art. 21*). Il existe donc dans chaque département une sorte de législation spéciale qui est le développement et le complément de la législation générale, et qui doit être, comme elle, étudiée avec soin. Les maires ont aussi le droit, comme nous le verrons plus tard, de prendre des arrêtés relatifs à la police des chemins vicinaux; mais ils doivent s'abstenir de statuer sur les matières qui, d'après la loi du 21 mai 1836, doivent être réglementées par le préfet. (Cour de cassation, 27 juin 1839.) Tous les anciens règlements faits sur cette matière, soit par le maire, soit par le préfet, ont été réputés abrogés à partir du jour où le règlement du préfet, approuvé par le ministre, a été promulgué. (Cour de cassation du 26 août 1841.)

SECTION III. — PROPRIÉTÉ DES CHEMINS VICINAUX ET DES ARBRES QUI LES BORDENT.

SOMMAIRE.

1223. D'après les principes que nous venons de développer, il semble qu'il ne puisse pas s'élever de difficulté sur la propriété des chemins vicinaux. Ils appartiennent incontestablement aux communes, quand ils ont été acquis de leurs deniers. Mais la question

n'est pas aussi nette quand il s'agit des chemins existants avant 1789. Ces chemins étaient considérés comme la propriété des seigneurs; la loi des 26 juillet et 5 août 1790, qui détermine les conséquences de l'abolition de la féodalité quant aux chemins vicinaux, ne dit pas à qui ils appartiendront; celle des 22 novembre et 1er décembre 1790, art. 1er, range *les chemins publics*, sans distinction, parmi les choses dépendantes du domaine public; et un arrêté du ministre des finances du 4 germinal an VII ordonne de vendre au profit de l'État les chemins vicinaux qui seront supprimés.

Ce système se trouve contredit par la loi du 6 octobre 1791, qui met les chemins vicinaux à la charge des communes; par la loi du 10 juin 1793, art. 4 et 5, qui, après avoir prescrit le partage des *biens communaux*, en exempte formellement les places, promenades, *voies publiques* à l'usage des communes; et surtout par l'art. 538 du Code civil, duquel il résulte que les chemins, routes et rues qui font partie du domaine public, sont ceux qui sont *entretenus aux frais de l'Etat*. Le principe de la propriété des communes a été reconnu dans la discussion du Conseil d'État sur l'art. 538; il l'a été également par le ministre de l'intérieur en 1824, lors de la présentation de la loi sur les chemins vicinaux, et, plus tard, par une circulaire du ministre de l'intérieur du 19 février 1828, qui décide formellement que la commune est propriétaire des chemins vicinaux, qu'elle a le droit de les vendre quand ils sont remplacés par des routes royales ou départementales; et que, dans le cas où ils sont nécessaires pour la construction de ces routes, si la commune ne consent pas à les céder gratuitement à l'État, on dresse un acte qui détermine endue et la situation du terrain, afin d'établir le

droit de la commune à la propriété, et de le lui réserver formellement dans le cas où la grande route viendrait à être abandonnée pour suivre une autre direction. Enfin, l'instruction du 24 juin 1836 dit d'une manière générale que le prix des terrains provenant des chemins vicinaux supprimés doit être versé dans les caisses communales à titre de recette accidentelle (1).

1224. La propriété des arbres plantés antérieurement à la révolution sur les chemins vicinaux peut offrir également quelques difficultés à cause des variations de la législation. Les seigneurs, propriétaires du sol des chemins, avaient seuls le droit d'y faire des plantations; dans quelques provinces même ils étendaient ce droit jusqu'à planter sur le sol des riverains. La loi du 15 août 1790, art. 1 et 4, abolit pour l'avenir les droits des seigneurs sur les chemins, et donna aux riverains la faculté d'acquérir les arbres plantés vis-à-vis leurs fonds, en payant une indemnité au seigneur. Mais deux ans plus tard intervint la loi du 28 août 1792, qui déclara, dans son art. 14, les riverains propriétaires de tous les arbres, même de ceux plantés par les seigneurs, excepté quand les communes justifieraient de leur propriété par titre ou par possession.

1225. La question de savoir si les riverains ont le droit de planter sur le sol du chemin n'a point été nettement résolue par la loi du 9 ventôse an XIII. Cette loi établit d'abord, relativement aux grandes routes, des règles fort claires; elle autorise les riverains à

(1) M. Favard de l'Anglade, v° *Voirie*, cite un arrêté du 24 vendémiaire an XI, dans lequel « le gouvernement, en renonçant à la propriété du sol des chemins vicinaux, a reconnu que cette propriété ne pouvait appartenir qu'aux communes, sauf contestation de la part des particuliers. » Toutes nos recherches n'ont pu nous faire trouver cet arrêté. MM. Macarel et Boulatignier émettent une opinion contraire. *Traité de la fortune publique*, t. 1, p. 60.

planter sur le sol de la route, quand elle est assez large, sinon sur leur terrain à la distance de 6 mètres de la route; puis, s'occupant ensuite des chemins vicinaux, elle dit dans son art. 7 : « A l'avenir, nul ne » pourra planter sur le bord des chemins vicinaux, » *même dans sa propriété*, sans leur conserver la lar» geur qui leur aura été fixée en exécution de l'article » précédent. » Cet article est assez obscur; on ne comprend pas, en effet, comment, quand on plante sur son terrain, on peut rétrécir la route, et comment on peut planter sur le sol de la route en conservant cependant sa largeur.

Toutefois la doctrine et la jurisprudence sont venues expliquer la loi, dans les deux hypothèses dont nous parlions tout à l'heure. M. Garnier pense qu'en exigeant que les riverains qui plantent sur leur terrain conservent la largeur du chemin, on a parlé du cas où l'élargissement à donner au chemin a été indiqué, mais non exécuté; alors les riverains ne doivent pas planter sur la partie de leur propriété qui doit être réunie à la route. Cette interprétation paraît très-vraisemblable, quand on remarque que l'article 7 parle de la largeur qui *sera fixée* en exécution de l'article précédent; or l'article précédent prescrit à l'administration de déterminer la largeur à laquelle les chemins devront être portés.

Un arrêt de la Cour royale de Paris du 12 juillet 1833 explique l'autre cas, en supposant qu'il existe des chemins vicinaux dont la largeur a été déterminée par l'administration, de telle sorte qu'il reste à droite et à gauche un espace vacant; c'est dans cet espace que les riverains peuvent planter des arbres, dont ils sont propriétaires. Nous n'admettrions cette jurisprudence que sauf le droit qu'a toujours la commune de planter elle-

même sur son propre terrain, quand elle ne l'a pas aliéné; l'obligation pour le propriétaire riverain d'obtenir de la commune l'autorisation de planter; et la nécessité de prouver qu'il a obtenu cette autorisation pour pouvoir revendiquer les arbres.

1226. Ce qui résultait d'une manière certaine de l'article 7 de la loi du 9 ventôse an XIII, c'était que le propriétaire qui plantait sur son terrain n'était pas tenu d'observer la distance prescrite à ceux qui plantent sur le bord des grandes routes par l'article 5 de la loi, ni à ceux qui plantent auprès de l'héritage voisin par les articles 671 et 672 du Code civil. C'est pour suppléer à cette lacune que l'article 21 de la loi du 21 mai 1836 donne le droit au préfet de statuer par un arrêté sur tout ce qui est relatif aux plantations, c'est-à-dire de déterminer à quelle distance du chemin vicinal les particuliers pourront planter sur leur terrain, d'indiquer l'essence des arbres, l'intervalle qui devra exister entre chacun d'eux, l'époque et le mode de l'élagage, et à plus forte raison de défendre de planter sur le sol des chemins. (Instr. du min. de l'intér. du 10 oct. 1839.)

1227. D'après le même article, le règlement du préfet doit prescrire les mesures relatives à l'écoulement des eaux, aux fossés, à leur curage, et à tous les autres détails de surveillance et de conservation. La loi ne mettant point à la charge des citoyens l'obligation de creuser les fossés sur leur terrain, cette opération doit être faite sur le sol de la route et aux frais de l'administration. Quant au curage, il a été mis à la charge de l'État pour les fossés des routes royales par la loi du 12 mai 1825; on doit décider par analogie que le curage de ceux qui bordent les chemins vicinaux est compris dans les dépenses d'entretien de ces chemins.

La loi du 9 ventôse an XIII fixait à six mètres le maximum de largeur des chemins vicinaux ; cette disposition est abrogée par l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, qui autorise les préfets à fixer dans chaque département le maximum de largeur des chemins vicinaux, sans déterminer aucune limite. Le ministre conseille aux préfets d'indiquer comme maximum six mètres pour les chemins vicinaux ordinaires, et huit mètres pour les chemins vicinaux de grande communication. Il est aussi fort utile d'opérer l'abornement des chemins contradictoirement avec les copropriétaires riverains, et de dresser de ces opérations des procès-verbaux auxquels on pourra se référer par la suite dans le cas de difficultés.

Aucune loi spéciale n'obligeait les propriétaires riverains à demander l'alignement, lorsqu'ils voulaient construire le long des chemins vicinaux (1). L'article 21 de la loi de 1836 est encore venu combler cette lacune; il autorise les préfets à créer sur cette matière des règles obligatoires pour les particuliers. Le ministre les engage, dans sa circulaire, à laisser aux maires le droit de donner des alignements pour les chemins vicinaux ordinaires, sous la condition de l'approbation du sous-préfet, et à se réserver le droit de régler ceux des chemins de grande communication, sur la proposition du maire, du sous-préfet, et le rapport de l'agent voyer.

1228. On discutait autrefois la question de savoir si les chemins vicinaux étaient prescriptibles. Nous pensions que la question devait être résolue négativement, d'après le principe que l'on ne peut prescrire le domaine

(1) Cependant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation appliquaient à ce cas l'édit de 1607. *V.* notamment arrêts du Conseil des 3 juin et 18 nov. 1818; arrêts de la Cour de cass. des 14 sept. 1827, 1er février 1833 et 26 mars 1836.

des choses qui ne sont pas dans le commerce (C. civ., 2226); ce qui comprend bien certainement les chemins vicinaux consacrés à un usage public. Aujourd'hui la question ne peut plus être douteuse, du moins pour l'avenir; car elle est tranchée par l'article 10, qui porte que les chemins vicinaux reconnus et maintenus comme tels sont imprescriptibles. (V. n° 1115.)

SECTION IV. — POLICE DES CHEMINS VICINAUX.

SOMMAIRE.

1229. *A qui appartient la police des chemins vicinaux?*
1230. *Compétence des tribunaux ordinaires et des conseils de préfecture. — Discussion.*
1231. Quid *lorsque le particulier poursuivi comme délinquant élève la question de propriété?*
1232. *Le juge de paix peut-il statuer sur une question possessoire relative au sol d'un chemin vicinal?*
1233. *Les habitants de la commune peuvent-ils agir* ut singuli *pour obtenir la répression des contraventions?*

1229. Il ne suffit pas de créer des chemins, il faut encore veiller avec le plus grand soin à leur conservation. La police réglementaire des chemins vicinaux appartient aux préfets, aux termes de l'art. 21 de la loi du 21 mai 1836, qui les autorise à statuer par des règlements sur tout ce qui est relatif aux alignements, aux autorisations de construire le long des chemins, à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élagage, aux fossés, à leur curage, à tous les autres détails de surveillance et de conservation; et aux maires, dans les cas non prévus par l'article précédent, (*v.* n° 1222). La police de surveillance appartient à l'autorité municipale, c'est-à-dire au maire, à ses adjoints, aux gardes champêtres (1).

(1) Arrêt du Conseil du 6 sept. 1842; Code pénal, art. 471, § 15. Nous croyons devoir faire remarquer en passant que les § 11 et 12 de l'art. 479 du

La loi du 21 mai 1836 crée, sous le nom *d'agents voyers*, des fonctionnaires qui sont nommés par le préfet, et dont le traitement est fixé par le conseil général, et prélevé sur les fonds affectés à la vicinalité. Ces agents, qui prêtent serment, ont le droit de constater les contraventions, les délits, et d'en dresser des procès-verbaux. L'art. 154 du Code d'instruction criminelle n'exigeant pas l'affirmation des procès-verbaux, il est inutile de remplir cette formalité à l'égard des contraventions de petite voirie (Cour de cass., 15 nov. 1839), à la différence de ce qui a lieu en matière de grande voirie. (*V.* n°s 1176, 1179.)

1230. Les dégradations de chemins, enlèvement de gazon, de pierre, de terre, etc., les dépôts de matériaux sans nécessité sur la voie publique, etc., et en général toutes les contraventions autres que les usurpations du sol, sont de la compétence des tribunaux ordinaires. (C. pén., 471, n° 4; 479, n°s 11, 12.) Les infractions aux règlements faits par les préfets, en vertu de l'art. 21 de la loi de 1836, sur les plantations, l'alignement, et en général à tous les arrêtés spéciaux pris par les maires et les préfets dans les limites de leur compétence, pour l'entretien et la police des routes, sont aussi de la compétence des tribunaux de simple police. Mais, par une interprétation contestable de la loi du 9 ventôse an XIII, les conseils de préfecture sont reconnus compétents par le Conseil d'État pour prononcer la répression des anticipations.

Nous disons que l'interprétation est contestable. En effet deux articles seulement de cette loi sont par-

Code pénal, revisé en 1832, abrogent l'art. 40 du titre 2 de la loi des 28 sept. et 6 oct. 1791, et que par conséquent ce n'est plus une peine de police correctionnelle, mais une peine de simple police qui doit être appliquée aux faits prévus par cette loi. (*V.* arrêt de la Cour de cass. du 19 mars 1836.)

ticulièrement consacrés aux chemins vicinaux : l'art. 6, qui prescrit à l'administration de rechercher et de déterminer leurs limites, de fixer leur largeur ; l'art. 7, qui défend aux riverains de planter sur le bord des chemins de manière à anticiper sur leur largeur. L'article 8 dispose, d'une manière générale, que toutes les poursuites en contravention aux dispositions de la présente loi seront portées au conseil de préfecture, sauf le recours au Conseil d'État. D'un autre côté, les délits de détérioration, dégradation et anticipation des chemins communaux, sont attribués aux tribunaux ordinaires par la loi du 28 septembre 1791, et par le Code pénal, art. 479, § 11. Or la seule loi spéciale attributive de compétence aux conseils de préfecture, celle de ventôse an XIII, ne parle que d'anticipation par *plantation d'arbres ;* les conseils de préfecture ne peuvent donc connaître que de cette espèce de délits, et tous les autres doivent être poursuivis devant les tribunaux ordinaires.

Le Conseil d'État, frappé des raisons que nous venons d'exposer, décida d'abord que les conseils de préfecture n'avaient, en matière de petite voirie, qu'une compétence restreinte au cas déterminé par la loi du 9 ventôse an XIII (arrêtés des 15 janvier 1809, 5 mars 1811); plus tard cependant il revint sur sa jurisprudence, et jugea qu'il était dans l'esprit de la loi que toutes les anticipations fussent poursuivies administrativement (1).

La Cour de cassation a décidé, dans un arrêt du 7 avril 1828, que de la combinaison des trois articles de la loi de ventôse an XIII il résulte que la compétence

(1) *V.* arrêts des 28 nov. 1821, 31 mars 1825, 28 févr.-25 avril-1er juin 1828, 19 août 1829, 6 juin 1830, 25 janv. 1831, 1er mars et 11 nov. 1833, 28 mai et 23 déc. 1835.

du conseil de préfecture est restreinte aux discussions que peut faire naitre l'exécution des règlements des préfets sur la largeur des chemins vicinaux, leur direction, et la plantation des arbres qui les bordent; que, hors les cas précis pour lesquels cette juridiction est établie, il faut se hâter de rentrer sous l'empire du droit commun; que ce droit est spécialement établi et reconnu par l'art. 40, t. 2 de la loi du 28 sept. 1791 (aujourd'hui par l'art. 479, § 11, du Code pénal), qui attribue au pouvoir judiciaire la connaissance et les poursuites de toutes contraventions commises sur les chemins publics par dégradation, détérioration, ou usurpation sur leur largeur.

Dans la discussion de la loi du 21 mai 1836, M. de Golbéry proposa un article additionnel qui avait pour objet de fixer la compétence des tribunaux ordinaires et des conseils de préfecture; cet article ne fut pas appuyé, parce que le ministre présenta comme constant le principe que le conseil de préfecture était compétent pour réprimer les usurpations commises sur les chemins vicinaux.

La loi de 1836, qui, si on eût adopté la proposition de M. de Golbéry, eût terminé la lutte, n'a fait que lui fournir de nouvelles armes. La Cour de cassation y a vu une de ces lois générales qui abrogent toutes les lois antérieures rendues sur les mêmes matières, d'après l'avis du Conseil d'État du 8 février 1812; elle décide maintenant que l'article 21 de cette loi, qui autorise le préfet à fixer par des règlements la largeur des chemins et les plantations des riverains sur le bord de ces chemins, rapproché des articles 137 et 138 du Code d'instruction criminelle, du n° 15 de l'article 471, du n° 11 de l'article 479 du Code pénal, abroge les articles 6 et 7 de la loi du 9 ventôse an XIII, et par conséquent

l'article 8 en ce qu'il avait d'applicable aux chemins vicinaux. (*V*. arrêts des 2 mars 1837 et 8 février 1840.) La Cour de cassation, dans son arrêt du 8 février 1840, n'avait statué que sur la compétence; l'affaire était retournée devant le tribunal de simple police; l'appel de la sentence de ce tribunal ayant été interjeté devant le tribunal de police correctionnelle, le préfet a élevé le conflit, et le Conseil d'État a statué en ces termes, le 2 septembre 1840 :

« Vu les articles 137 et 138 du Code d'instruction criminelle, et le n° 11 de l'article 479 du Code pénal, revisé par la loi du 28 avril 1832;

» Considérant que les contraventions aux dispositions de la loi du 9 ventôse an XIII, relatives aux usurpations commises sur les chemins vicinaux, doivent, aux termes de l'article 8 de ladite loi, être poursuivies devant les conseils de préfecture; que la compétence établie par cette loi se rattache aux pouvoirs généraux qui appartiennent à l'autorité administrative, chargée d'assurer la libre circulation des citoyens et la viabilité publique; que cette compétence n'a été changée par aucune loi; que l'article 479 du Code pénal, n° 11, tel qu'il a été modifié par la loi du 28 avril 1832, s'est borné à reproduire la disposition de la loi du 6 octobre 1791, art. 40, sans rapporter la loi du 9 ventôse an XIII, et dans le seul but de placer parmi les contraventions de simple police les infractions prévues par ledit article; que l'article 479, n° 11, du Code pénal, doit se combiner avec la loi du 9 ventôse an XIII, en ce sens que les conseils de préfecture sont chargés de faire cesser les usurpations commises sur les chemins vicinaux, et les juges de police de prononcer les amendes; que cette combinaison attribue à chaque autorité les pouvoirs qui lui appartiennent, en réservant à l'autorité admi-

nistrative les mesures de conservation de la voie publique, et à l'autorité judiciaire l'application des pénalités. »

La Cour de cassation, appelée, postérieurement à l'arrêt du Conseil, à statuer de nouveau sur la question, a jugé, le 10 septembre 1840, conformément à sa jurisprudence, et a décidé en outre que l'arrêté par lequel le conseil de préfecture ordonne à un individu de remettre les lieux dans leur état antérieur, et le renvoie devant les tribunaux ordinaires quant à l'amende qu'il pourrait avoir encourue, ne saurait lier le tribunal de simple police, et l'obliger, par cela seul qu'il a été produit devant lui, à prononcer la peine portée par la loi. D'un autre côté, le Conseil d'État a confirmé sa jurisprudence par plusieurs arrêts récents (*v.* notamment celui du 5 sept. 1842); par un arrêt du 7 janvier 1842, il l'a étendue aux chemins vicinaux de grande communication.

Nous pensons, d'après les observations qui ont fait repousser l'amendement de de M. Golbéry, qu'il a été dans l'intention des législateurs que les conseils de préfecture fussent compétents en matière d'anticipation, et nous regrettons qu'on n'ait pas complété leur juridiction par une disposition formelle (1).

En effet il y a ici deux procès au lieu d'un : le premier a pour but de constater l'anticipation, et d'ordonner ce qui est nécessaire pour qu'elle soit réprimée; il est porté devant le conseil de préfecture : le second a pour but de faire appliquer la pénalité, et il est porté devant les tribunaux ordinaires. Il nous semble que cette double action ne fait que retarder et rendre plus diffi-

(1) M. de Cormenin est d'avis de la compétence administrative, 5e édit., t. 1, p. 301.

cile la répression. D'un autre côté, cette jurisprudence offre l'inconvénient de faire statuer sur le même point deux tribunaux différents, qui peuvent être en désaccord sur le même fait, comme cela a eu lieu dans le cas de l'arrêt de la Cour de cassation du 10 septembre 1840. Cet arrêt, rendu quelques jours après celui du Conseil du 2 septembre, se ressent peut-être un peu de la lutte qui existait entre la Cour et le Conseil : nous ne pouvons admettre que le tribunal de simple police ait le droit de refuser de condamner un riverain pour un fait que le conseil de préfecture a déclaré être une usurpation ; cette déclaration est de la compétence de l'autorité administrative, qui a seule, d'après l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, le droit de déterminer la largeur des chemins communaux, et par conséquent de *déclarer* qu'il existe une anticipation. Ce fait, reconnu par l'autorité compétente, ne peut être révoqué en doute par le tribunal, pas plus que la vicinalité du chemin, établie aussi par une déclaration du préfet.

Quoi qu'il en soit, le conseil de préfecture n'est compétent pour prononcer la répression des anticipations qu'autant qu'il s'agit de chemins vicinaux (arrêts du Conseil des 6 février 1837, 30 mars 1842). Mais, comme la vicinalité peut exister en fait quoiqu'elle n'ait point été reconnue dans les formes administratives, on décide que la déclaration de vicinalité, même postérieure à la contravention, la place dans les attributions du conseil de préfecture ; car cette déclaration prouve, non pas que le chemin est devenu vicinal postérieurement au fait d'anticipation, mais qu'il l'était déjà à cette époque : or, comme la vicinalité a, dit-on, des caractères tellement remarquables, qu'il n'est pas possible de les méconnaître, le contrevenant est tout

aussi coupable que si le chemin avait été classé (1). Par la même raison, on doit décider que la peine est encourue dans les mêmes circonstances. Lorsque la vicinalité est contestée, il faut surseoir jusqu'à ce que le préfet ait résolu la question. (Arrêts du Cons. des 21 mai et 17 déc. 1823.) Il en est de même lorsqu'il est nécessaire de fixer les limites d'un chemin vicinal. (Cour de cassation, 25 sept. 1841.)

Lorsque la contravention est prouvée, le tribunal de répression doit prononcer contre le contrevenant, en matière de petite voirie, non-seulement la peine portée par la loi, mais encore ordonner la réparation des dégradations commises, ou la destruction de ce qui a été fait en contravention, sans pouvoir examiner si les constructions non autorisées empiètent sur le chemin, cette question étant de la compétence de l'administration. (C. cass. 12 août 1841.) Mais, comme l'action des tribunaux est lente, l'autorité administrative peut faire immédiatement exécuter les travaux nécessaires pour réparer les dégradations et rétablir la circulation interceptée. Le tribunal, soit administratif, soit judiciaire, devant lequel est renvoyé le procès-verbal constatant la contravention, prononce la condamnation aux dépens nécessités par la réparation du chemin. (Décision ministérielle du 3 juin 1839.)

1231. Il arrive très-souvent qu'un individu poursuivi comme coupable de contravention, en matière de petite voirie, repousse l'accusation en soutenant qu'il est propriétaire de tout ou de partie du chemin vicinal. Il faut se rappeler ici les principes que nous avons déjà posés, et desquels il résulte que les tribunaux civils seuls sont compétents pour prononcer sur

(1) *V.* arrêts du Conseil des 23 juin 1718, 1er sept. 1819, 20 février 1822, 18 juin 1823, 17 déc. 1823, 8 sept. 1831, 6 févr. 1837. (Robert.)

les questions de propriété. Mais il ne faut pas oublier non plus que, s'il s'agit d'un chemin classé, ou, ce qui revient au même, d'un chemin que le préfet a déclaré vicinal, l'arrêté du préfet a attribué à ce chemin le terrain compris dans les limites qu'il détermine (1); que par conséquent, la prétention de propriété, fût-elle résolue en faveur du particulier, n'excuse pas la contravention; que le conseil de préfecture doit toujours prononcer préalablement, et renvoyer devant les tribunaux pour faire statuer sur la question de propriété, laquelle se résoudra en une indemnité. (Cour de cassation, du 21 février 1842.) Par la même raison, lors même que le préfet ou le conseil de préfecture renvoie les parties devant les tribunaux pour faire statuer sur la propriété d'un chemin non déclaré vicinal, il peut, par un motif d'intérêt public, maintenir provisoirement la commune en possession du chemin (2); le maire a le même droit (3); mais ces administrateurs ne doivent user ici de leur pouvoir discrétionnaire qu'avec la plus grande prudence.

1232 Il résulte de ces principes que le juge de paix saisi d'une demande au possessoire ne peut, lorsqu'il existe un acte administratif qui met la commune en possession provisoire du chemin, ordonner que le plaignant sera réintégré dans sa possession. Mais faut-il

(1) La Cour de cassation a décidé, le 28 mai 1841, qu'avant comme depuis la loi du 21 mai 1836, la déclaration de vicinalité a pour effet d'attribuer définitivement au chemin le terrain compris dans la limite qu'elle détermine, et que par conséquent, dans l'un comme dans l'autre cas, l'anticipation doit être réprimée nonobstant l'exception de propriété.

(2) Arrêts du Conseil des 29 sept. 1810, 19 mai et 18 août 1811, 18 juillet 1821. Cependant il existe deux arrêts contraires du Conseil d'Etat : ce sont ceux des 26 mai 1816 et 20 fevrier 1822; mais, depuis, le Conseil est revenu à son ancienne jurisprudence. V. arrêts des 2 et 16 février 1825, 9 janv. 1831.

(3) Cour de cass., 12 fevr. 1831.

en conclure que les particuliers ne peuvent, dans ces différents cas, se pourvoir devant le juge de paix pour faire reconnaître par lui qu'ils possédaient depuis plus d'un an? Nous n'admettons pas cette conclusion, et nous croyons que l'action possessoire pourra toujours être intentée; non pas sans doute pour obtenir une réintégration que l'acte administratif rend impossible, mais pour fixer la position des particuliers dans l'instance qui pourra s'engager entre eux et la commune au sujet de l'indemnité. En effet, s'il est reconnu par le juge de paix qu'ils étaient possesseurs, ils sont présumés propriétaires, et la commune leur doit une indemnité si elle ne produit pas la preuve du contraire; tandis que, s'ils n'ont point la possession, ils sont obligés de faire la preuve de leur propriété : il y a donc dans ce cas une grande différence entre le possessoire attribué par le juge de paix et celui qui est attribué par l'administration. Le premier est reconnu dans des circonstances dont la loi fait résulter une présomption de propriété, tandis que l'autre est une simple mesure de police qui ne préjuge rien sur le droit lui-même. Ces principes sont confirmés par un arrêt de la Cour de cassation du 26 février 1833. Mais il faut bien remarquer que les faits sur lesquels est fondée l'action possessoire doivent être antérieurs à l'arrêté du préfet qui a déclaré le chemin vicinal et déterminé sa largeur; car, à partir de ce moment, le chemin, étant devenu public, n'est plus susceptible de prescription aux termes de l'art. 2226 du Code civil, et tout acte de possession ne serait qu'une usurpation qui devrait être réprimée (1). (Cour de cass., 6 juillet 1841.)

(1) Un arrêt du Conseil du 5 sept. 1836 décide, d'une manière générale, que les chemins vicinaux ne sont pas susceptibles d'une possession privée, et ne peuvent être l'objet d'une action possessoire portée devant le juge de



1233. Il nous reste à savoir par qui peuvent être poursuivis les empiétements et les usurpations commis sur les chemins vicinaux. Nul doute que chaque habitant ne puisse les dénoncer au maire ou au préfet, mais l'un et l'autre ne sont pas forcés d'agir; s'ils ne le font pas, les individus qui souffrent un préjudice peuvent-ils, sans attendre l'intervention de l'administration, agir en leur propre nom? On admettait, avant la loi du 18 juillet 1837 sur les attributions municipales, que chaque habitant, ayant un droit personnel à la jouissance des biens communaux, pouvait intenter en son nom les actions relatives à l'exercice de ce droit; mais que les actions concernant la propriété, appartenant non à chaque individu en particulier, mais à la commune en corps, ne pouvaient être intentées que par les administrateurs chargés de veiller aux intérêts des communes (1). Le premier principe nous semble tout à fait applicable aux chemins vicinaux; c'est surtout quand il s'agit d'une propriété particulièrement consacrée au public qu'il faut donner à chaque individu les moyens de faire entendre ses réclamations. Ainsi, quand un chemin est reconnu comme vicinal, les différents habitants, agissant dans leur intérêt privé, *ut singuli*, peuvent en demander la jouissance, et réclamer l'enlèvement des obstacles que les riverains apportent à la circulation, etc.

Le Conseil d'Etat cependant ne paraît pas reconnaître le droit des particuliers; il a jugé, le 5 septembre 1836, qu'il n'appartient qu'à la commune, par l'organe de son maire, de poursuivre sur un procès-verbal régulier

paix, et qu'il appartient à l'autorité administrative de maintenir le public en jouissance desdits chemins. Ces principes sont incontestables; mais ils ne sont pas inconciliables avec la théorie que nous exposons ici.

(1) V. décret du 9 brum. an XIII; arrêt du Conseil du 27 nov. 1811.

la répression d'une usurpation, et qu'un particulier n'a dans ce cas d'autre faculté que de porter plainte devant l'administration. Mais la Cour de cassation a décidé, le 12 février 1834, sous l'empire de la loi du 29 vendémiaire an v, qui n'accordait les actions des communes qu'à leurs agents, que nul individu ne pouvait se permettre de barrer un chemin public, et que le riverain qu'on voulait empêcher de passer avait le droit individuel de se faire ouvrir le passage qui est à l'usage de tous. Le droit communal, disait la Cour, n'est pas mis en question; les droits de la commune et des particuliers n'en reçoivent au fond aucune atteinte, et sont réservés (1). Aujourd'hui, d'après les articles 49, 50 et 51 de la loi du 18 juillet 1837, le droit communal lui-même pourrait être mis en question, en cas de refus du conseil municipal, par un contribuable de la commune, avec l'autorisation du conseil de préfecture.

La Cour de cassation a même décidé, par un arrêt du 6 octobre 1837, qu'un tribunal de police avait statué compétemment sur une contravention aux règlements de la voirie, dont il avait été saisi par citation donnée au contrevenant, par la partie lésée, en réparation civile et en cessation de trouble, s'il ne l'avait fait qu'après avoir entendu les réquisitions du ministère public. Dans l'espèce, le plaignant avait conclu à la cessation du trouble et à des dommages-intérêts, et le tribunal avait prononcé la cessation du trouble et une amende.

La jurisprudence de la Cour de cassation nous paraît, sur ce point, préférable à celle du Conseil d'État. Il ne peut dépendre en effet du mauvais vouloir ou de la

(1) Le défendeur à une action possessoire en complainte formée contre lui pour fait de passage sur un chemin dont le complaignant se dit propriétaire, peut valablement opposer que ce chemin est communal non classé, sans avoir besoin de mettre en cause le maire de la commune. (Cour de cass., 21 février 1841.)

négligence d'un maire de priver les citoyens de l'usage d'un chemin reconnu public ; ceux-ci doivent avoir toujours le droit de se pourvoir devant les tribunaux, non pour demander dans l'intérêt général la répression d'une contravention, mais pour réclamer la jouissance d'un droit qui leur appartient et la réparation du dommage dont ils souffrent ; et ils peuvent le faire sans obtenir l'autorisation du conseil de préfecture, parce qu'ils n'agissent pas au nom de la commune, mais en leur nom particulier et dans leur propre intérêt.

CHAPITRE VI.

DES RUES DES VILLES, BOURGS ET VILLAGES.

—

SOMMAIRE

1234. Les rues, places, promenades, etc., des villes, bourgs et villages, paraissent au premier aspect faire partie des chemins vicinaux, car elles sont établies dans l'intérêt de la commune, souvent même elles ne sont que la continuation de ces chemins. Cependant elles ne sont pas soumises à la même législation, notamment quant à l'ouverture, à l'alignement, au pavé, à la répression des contraventions. Les règles spéciales sur cette matière constituent ce qu'on appelle la *voirie urbaine* (1).

Il existe cependant plusieurs exceptions à ce principe. A Paris, comme nous l'avons déjà dit, les rues sont soumises au régime de la *grande voirie* (2); mais l'on considère comme faisant partie de la *petite voirie* tout ce qui est adhérent et fait saillie au mur de face des maisons donnant sur la voie publique. (Cour de cas. 28 mars 1840.) Le décret du 27 octobre 1808, portant tarif des droits de voirie, contient l'énumération de ce qui rentre dans l'une ou dans l'autre de ces deux catégories. Il résulte de cette distinction que les contraventions commises à l'égard des choses de la première classe sont de la compétence du conseil de préfecture (arrêt du Cons. du 13 août 1823), et que les autres sont de la compétence du tribunal de simple police. (Cour de cas. 28 mars 1840.)

Les rues, places et promenades des villes et villages

(1) La jurisprudence qualifie de *voies publiques* les rues, places, promenades des villes; et de *chemins publics*, les chemins vicinaux servant de communication hors des villes et villages (arrêt de la Cour de cass. du 15 février 1821). Cette distinction avait autrefois une importance qu'elle n'a plus aujourd'hui, à cause de la peine encourue par les contraventions commises sur ces chemins. Dans le premier cas elle était de police municipale, et dans le second de police correctionnelle; l'art. 479, § 11 et 12, du Code pénal, revisé en 1832, a fait disparaître cette différence en ne frappant plus les unes et les autres que de peines de simple police.

(2) Déclaration du 10 avril 1783, loi du 19-21 juillet 1791, décret du 27 octobre 1808.

qui servent de continuation aux grandes routes, font partie de ces grandes routes, et sont sous l'empire des règles de la grande voirie; par conséquent les contraventions sont poursuivies et réprimées suivant les règles que nous avons exposées aux nos 1176 et suivants (1).

Une disposition analogue s'applique aux rues qui sont la continuation des chemins vicinaux de grande communication; ces chemins ayant un intérêt départemental, on ne peut abandonner les rues qui en sont la continuation à l'administration municipale, elles doivent être soumises aux mêmes règles que les chemins eux-mêmes. S'il en était autrement, il pourrait se trouver sur ces grandes lignes autant de lacunes qu'il y aurait de communes intermédiaires, puisque les intérêts particuliers de chacune d'elles ne tendent pas toujours au même but, que souvent même ils sont opposés entre eux et contraires à l'intérêt départemental (2). (Avis du Cons. d'État du 18 janvier 1837.) Cette raison ne peut s'appliquer aux rues qui sont la continuation des chemins vicinaux proprement dits. (Cons. d'État, 27 avril 1825; instr. du 24 juin 1836.)

1235. La question de propriété des rues, places, quais et promenades publiques, ne peut donner lieu aux mêmes difficultés que celle relative aux chemins vicinaux, car elle est formellement résolue en faveur des communes par la loi du 10 juin 1793, art. 5. Quant aux arbres qui y ont été plantés antérieurement

(1) Loi du 15 août 1790, art. 1; loi du 11 frim. an VII, art. 4, no 1; Cour de cass., 4 fév. 1825. Quand les rues et places des villes qui servent à établir la continuité des grandes routes ont une largeur trop grande, les préfets doivent déterminer les limites nécessaires, et renvoyer à l'autorité municipale pour fixer l'alignement hors de ces limites. (Cons. d'Et., 23 août 1836.)

(2) V. Circulaire du 10 décem. 1839 sur les plans de traverse, dans les communes, des chemins vicinaux de grande communication. (Bull. off. du ministère de l'Intérieur, 1839, p. 373.)

à 1792, il faut distinguer : la loi du 28 août de cette année, art. 14 et 15, porte que tous les arbres existants, à l'époque de sa promulgation, sur *les rues* des villes, bourgs et villages, sont censés appartenir aux propriétaires riverains, à moins que les communes ne justifient en avoir acquis la propriété par titre ou par possession; mais que les arbres existants à la même époque sur *les places* des villes, bourgs et villages, sont censés appartenir aux communautés, sans préjudice des droits que des particuliers non seigneurs pourraient y avoir acquis par titre ou par possession. Les arbres plantés postérieurement à cette loi sont censés appartenir aux communes, aux termes de l'article 543 du Code civil, sauf la preuve contraire. Toutes les questions de cette nature sont de la compétence des tribunaux ordinaires.

1236. La loi du 21 mai 1836 prescrit un mode exceptionnel d'expropriation pour l'ouverture des chemins vicinaux; mais, comme nous l'avons dit, la législation et la jurisprudence ont toujours établi une distinction entre les rues et les chemins vicinaux : la loi de 1836 est spéciale à ceux-ci; d'où il résulte que l'ouverture d'une rue ou l'établissemnent d'une place nouvelle restent soumis aux règles ordinaires de l'expropriation pour cause d'utilité publique communale. Ainsi il faudra une ordonnance du Roi, précédée et suivie des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841, art. 3 et titre 2, l'ord. du 23 août 1835, et la loi du 18 juillet 1837, art. 19, n° 7. L'autorisation est nécessaire même dans le cas où les particuliers voudraient ouvrir la rue ou établir la place sur leur propre terrain, non plus alors pour opérer l'expropriation, mais seulement dans un but de police.

1237. Le droit de donner un nom à une rue ou à

une place appartient au maire, en vertu du pouvoir de police municipale qui lui est confié, sans qu'il soit obligé de consulter le conseil municipal. L'arrêté du maire est approuvé par le préfet pour les communes qui ont moins de deux mille âmes de population, et par le ministre pour les autres. Cependant, si le nom est destiné à conserver ou rappeler le souvenir de personnages illustres, de citoyens distingués par leur mérite où leurs services, ces dénominations, ayant alors le caractère d'hommage public décerné par une autorité constituée, ne peuvent être données qu'autant qu'elles sont autorisées par une ordonnance du Roi. (Ordon. du 10 juillet 1816.) Lorsque le nom d'homme qu'on veut donner à la rue est celui du propriétaire ou de l'entrepreneur qui la fait ouvrir, comme il ne s'agit pas alors d'une récompense ou d'un hommage public, il suffit d'employer les formes ordinaires. (Circulaire du 3 août 1841.)

1238. Par qui doit être donné l'alignement dans les rues des villes? On ne trouve sur cette question qu'un seul texte formel, c'est celui de l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807, ainsi conçu : « Dans les villes, » les alignements pour l'ouverture des nouvelles rues, » pour l'élargissement des anciennes qui ne font pas » partie d'une grande route, ou pour tout autre objet » d'utilité publique, seront donnés par les maires, » *conformément aux plans dont les projets auront été* » *adressés aux préfets*, transmis avec leur avis au mi- » nistre de l'intérieur, et *arrêtés au Conseil d'État.* — » En cas de réclamations de tiers intéressés, il sera » de même statué en Conseil d'État sur le rapport du » ministre de l'intérieur. »

La confection de plans d'alignement pour toutes les villes de France était une vaste opération qui exigeait

un temps considérable ; aussi un décret du 27 juillet 1808 autorisa-t-il provisoirement les maires à donner des alignements dans les villes, d'après les avis des ingénieurs, et sous l'approbation du préfet, jusqu'à ce que les plans d'alignement fussent arrêtés, et au plus pendant deux ans à partir du jour du décret; en cas de réclamation, il était statué par le Conseil d'Etat sur le rapport du ministre de l'intérieur. Deux ordonnances, en date des 29 février 1816, 16 mars 1810, ont successivement prorogé le droit accordé temporairement aux maires jusqu'au 1er mai 1819. Ce délai est écoulé depuis longtemps, et les plans généraux d'alignement ne sont pas encore arrêtés dans un grand nombre de villes. Ainsi les ordonnances qui autorisaient provisoirement les maires à prescrire des alignements *pour les nouvelles rues et pour l'élargissement des anciennes*, ayant cessé d'avoir leur effet en 1819, les maires, à compter de cette époque, n'ont plus que le droit qu'ils avaient antérieurement à 1808, celui de donner l'alignement conformément à l'ancien état des choses et sans pouvoir le modifier. C'est ce qui est formellement déclaré dans une circulaire du ministre de l'intérieur du 4 mars 1816. On peut ajouter, comme considérations à l'appui de cette solution, qu'il est de l'intérêt général que les plans des villes soient arrêtés dans des vues d'ensemble, et par une autorité indépendante des influences locales; que laisser aux maires la faculté de régler eux-mêmes les alignements, c'est retarder indéfiniment l'époque de la confection de ces plans, parce qu'ils différeront toujours une opération dispendieuse dont le résultat serait de diminuer l'importance de leurs attributions.

Cependant plusieurs arrêts de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, et notamment un avis des comités

de législation et de l'intérieur du 6 avril 1824 (1), décident que l'autorité municipale était revêtue, antérieurement à la loi du 16 septembre 1808, du droit de dresser des plans d'alignement, et que ce droit ne lui a point été enlevé par cette loi. Ces deux points nous semblent tous les deux sujets à contestation. En effet, on voit bien, par les lois citées dans l'arrêt, que l'édit de 1607 est encore aujourd'hui en vigueur, ce que nous ne contestons pas quant à l'obligation imposée aux propriétaires de demander la permission de construire et de prendre l'alignement ; mais on ne peut rien en conclure quant au droit de créer un plan nouveau. L'article 50 de la loi du 14 décembre 1789 ne dit autre chose, si ce n'est que les fonctions propres au pouvoir municipal sont de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. L'article 3, n° I, t. XI de la loi des 16 et 24 août 1790, ajoute, il est vrai, que l'autorité municipale est chargée de tout ce qui intéresse la sûreté et la salubrité du passage dans les rues, quais, places publiques ; mais il y a loin de là au droit de changer ce qui est, et de mettre un plan nouveau au lieu et place de l'ancien. Les lois antérieures à 1807 n'accordaient donc au maire qu'un pouvoir de surveillance et de conservation, et non un pouvoir de création.

En supposant que l'autorité municipale ait eu le droit de faire des plans d'alignement en vertu des lois précitées, il nous semble que la loi du 16 septembre 1807 le lui a enlevé quant aux rues des villes, en prescrivant

(1) *V.* arrêts de la Cour de cass. des 18 juin 1831, 4 oct. 1832, 8 août 1833 ; avis du Conseil d'État du 6 avril 1824 ; arrêts du Conseil d'Etat du 4 mars 1830 et du 16 mars 1836.

pour l'avenir que ces plans seraient arrêtés au Conseil d'Etat; et ce qui prouve que tel est l'esprit de la loi, c'est le décret de 1808, qui attribue *provisoirement* aux maires le droit de régler l'alignement, attribution qui aurait été inutile s'ils avaient tenu ce droit de la loi, et qui, dans cette hypothèse, n'aurait pu être limitée par un simple décret (1).

Le Conseil d'Etat a reconnu lui-même que l'alignement donné par le maire, dans les villes où il n'existe pas de plan arrêté en Conseil d'Etat, a bien moins d'effet que celui qui est donné en vertu de ce plan; car il a jugé le 10 février 1835, que l'alignement donné *provisoirement* par le maire, avec permission d'avancer sur la voie publique, ne peut avoir pour effet de transporter de plein droit au riverain la propriété de la portion de terrain détachée de la voie publique, et que l'aliénation de ce terrain ne peut avoir lieu que suivant les formes voulues pour l'aliénation des propriétés communales.

Nous devons dire que, la question s'étant présentée aux Chambres pendant la discussion de la loi du 18 juillet 1837 sur les attributions municipales, M. Vivien, rapporteur, a présenté comme constant le principe que le maire avait le droit de donner les alignements, et que cette doctrine n'a été contredite par personne. Il nous semble que, pour être conséquent avec ce principe, il faut décider que l'arrêté du maire qui force le riverain à avancer sur la voie publique a pour effet de lui transporter la propriété du terrain, sauf une indemnité. S'il en était autrement, le riverain qui aurait été obligé d'avancer d'après l'arrêté du maire, pourrait être ensuite obligé de reculer, et même de

(1) Cette opinion est professée par MM. Henrion de Pansey, *Du pouvoir municipal*, p. 256, et Garnier, *Traité des chemins*, p. 359.

démolir ses constructions, si le conseil municipal n'était pas d'avis de l'aliénation du terrain ; c'est ce qui est arrivé dans l'espèce jugée par le Conseil d'État le 10 février 1835 (1).

1239. Aux termes d'une circulaire du 23 août 1841, le projet de plan d'alignement, rédigé d'après les instructions des 2 oct. 1815, 19 février 1839, est soumis à l'enquête prescrite par l'ordonnance du 23 août 1835, en matière de travaux d'utilité publique ; il est déposé à la mairie pendant quinze jours, pour que chaque habitant puisse en prendre connaissance et présenter des observations. Quand il y a des réclamations, le conseil municipal donne son avis, et le tout est transmis au sous-préfet, puis au préfet et au ministre. Le plan ainsi approuvé devient obligatoire pour les particuliers, qui doivent, lorsqu'ils veulent construire ou reconstruire, demander l'alignement, et reculer ou avancer, sauf indemnité à leur profit ou au profit de la commune. Le plan d'alignement d'une ville peut être modifié, lorsque l'intérêt public l'exige, après l'accomplissement des formalités prescrites par l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807, et par la circulaire du 23 août 1841. (*Voir* cependant nº 1242, note, 2e alinéa.)

1240. Les anciens réglements relatifs à la voirie et la loi du 16 septembre 1807 ne parlent que des rues des villes, et non de celles des bourgs et des villages; le Conseil d'État et la Cour de cassation les considéraient cependant comme applicables aux unes et aux autres (2);

(1) Le ministre de l'intérieur a décidé, dans sa circulaire du 23 août 1841, que si le propriétaire auquel le maire donne un alignement partiel refuse de céder son terrain, il faudra, pour l'exproprier, que l'arrêté du maire soit approuvé par une ordonnance royale. Voilà donc la nécessité de l'ordonnance reconnue pour les plans d'alignement.

(2) *V.* notamment arrêts du Conseil des 3 juin et 18 nov. 1818, de la Cour de cass. des 11 sept. 1827, 1er févr. et 8 août 1833.

c'était aussi l'opinion du ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 24 juin 1836 sur les chemins vicinaux. Aujourd'hui la question ne peut plus être douteuse, car la loi du 18 juillet 1837 met au nombre des dépenses obligatoires pour les communes *les frais des plans d'alignement* (art. 30, n° 18), et il a été expliqué dans la discussion que l'on voulait, par la généralité de ces expressions, donner à l'administration supérieure le droit de contraindre toutes les communes, sans distinction, à faire la dépense nécessaire pour la confection des plans. Cependant deux circulaires ministérielles des 17 août 1813 et 7 avril 1818, que l'on suit encore, ont décidé qu'il n'y avait lieu de faire des plans généraux d'alignement que pour les communes ayant au moins deux mille âmes de population; dans les autres communes, les alignements sont donnés partiellement par les maires. Il serait à désirer que le vœu exprimé par les Chambres fût réalisé, et que l'alignement ne fût laissé nulle part à l'autorité variable et souvent peu indépendante du maire, et que des plans généraux d'alignement fussent arrêtés soit par les ministres, soit par les préfets, suivant l'importance des communes dont la population est inférieure à deux mille âmes.

1241. Il nous reste à examiner quels sont les moyens de recours contre l'alignement, et comment est réglée l'indemnité. Pour savoir quand et comment on peut réclamer contre l'alignement, il faut distinguer s'il y a ou non un plan général; dans le premier cas, le recours contre le *plan lui-même* ne peut être formé que par la voie de simple pétition, parce qu'il s'agit d'un acte du pouvoir discrétionnaire de l'administration. C'est ici, selon nous, le cas d'appliquer l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807, qui, après avoir dit que les plans seront transmis avec l'avis du préfet au

ministre de l'intérieur, et arrêtés en Conseil d'État, ajoute : « En cas de réclamations de tiers intéressés, il sera de même statué en Conseil d'État sur le rapport du ministre de l'intérieur. » Ce mode de recours est parfaitement rationnel : c'est le Conseil d'État qui a arrêté le plan d'alignement, c'est lui qui doit par conséquent apprécier les réclamations qui s'élèvent. Ces réclamations n'ont rien de contentieux, parce qu'il s'agit de l'exercice du pouvoir discrétionnaire; elles peuvent donc être formées à quelque époque que ce soit, et par la voie de simple pétition; seulement, à la différence de ce qui a lieu en matière discrétionnaire ordinaire (*v.* n° 173), nous pensons que le ministre ne pourrait se dispenser de soumettre l'affaire au Conseil d'État, à cause de la disposition impérative de l'article 52 de la loi de 1807. Aucune disposition de loi ou d'ordonnance n'exigeant que le plan d'alignement soit soumis à une enquête avant d'être arrêté, il faut que les particuliers soient admis à présenter leurs réclamations lorsqu'ils le connaissent.

Lorsqu'au lieu d'attaquer le plan en lui-même, un propriétaire soutient que l'application qu'on lui en a faite est mauvaise, il peut se pourvoir par la voie contentieuse, puisqu'il réclame un droit résultant pour lui de l'ordonnance approbative, droit qui est violé ou méconnu. (*V.* n° 173.)

S'il n'existe pas de plan général, et que l'alignement partiel soit donné par le maire avec l'approbation du préfet, comme ces fonctionnaires agissent alors en vertu d'une délégation du pouvoir administratif, on devrait se pourvoir devant le ministre et devant le Roi. Mais le décret du 27 juillet 1808 prescrit une autre marche; ce décret, après avoir dit « que les alignements donnés par les maires sous l'approbation des préfets seront

exécutés jusqu'à ce que les plans d'alignement aient été arrêtés par le Conseil d'État, » ajoute : « En cas de réclamations de tiers intéressés, il sera statué en notre Conseil, sur le rapport de notre ministre de l'intérieur. » On voit que le but de ce décret a été d'étendre aux réclamations formées contre le plan partiel, le mode de recours établi pour les réclamations dirigées contre le plan général.

En rapportant un arrêt du Conseil en date du 29 décembre 1840, qui fait l'application du décret du 27 juillet 1808, l'arrêtiste (M. Le Bon) met en note que ce décret ne s'applique qu'aux réclamations formées par les tiers, et que, lorsque les réclamations émanent des propriétaires soumis aux règlements, on rentre dans la procédure ordinaire, et il faut se pourvoir devant le ministre que la matière concerne; il cite à l'appui de cette opinion deux arrêts du Conseil des 9 janvier et 12 avril 1832. En principe, nous n'admettons pas cette distinction, qui nous paraît contraire aux décrets de 1807 et de 1808; les motifs de cette loi et de ce décret sont les mêmes, tous deux ont pour but de régulariser un mode de recours contre des plans émanés du pouvoir discrétionnaire; peu importe que ce mode de recours soit exercé par un particulier directement intéressé, parce qu'on lui fait l'application du plan, ou par un particulier indirectement intéressé, parce que l'application qu'on en fait à son voisin le gêne. Le mot *tiers*, sur lequel semble s'appuyer cette opinion, nous paraît avoir un sens général, et signifier *toutes parties intéressées*. En effet le second paragraphe de l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807 ne statue pas, comme le décret de 1808, sur un cas où l'alignement est appliqué à un riverain, et où l'on peut distinguer entre ce riverain et les *tiers*; il dit, d'une manière générale, que les

réclamations des *tiers intéressés* seront portées au Conseil d'État; il exprime donc par ce mot tous les individus, quels qu'ils soient, qui auront intérêt à attaquer le plan d'alignement. Le décret de 1808, qui n'a fait que copier le second paragraphe de l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807, a évidemment le même sens.

Nous devons dire toutefois que deux arrêts des 16 mars 1836 et 5 décembre 1837 paraissent reconnaître la compétence du ministre quand la réclamation est formée par la partie intéressée, tandis qu'un arrêt du 4 novembre 1836 annule la décision du ministre prise sur la réclamation d'un tiers.

L'avis du Conseil d'État du 6 avril 1824 dit que, dans le cas où il n'existe pas de plan d'alignement arrêté en Conseil d'Etat, le droit de donner des alignements appartient au maire, sauf recours au préfet, et successivement devant le *ministre* et le Conseil d'Etat. Il ne distingue pas entre les recours formés par les particuliers auxquels l'alignement est applicable, et ceux formés par des tiers. Nous croyons que le but des décrets de 1807 et de 1808 a été de donner aux réclamants, quels qu'ils soient, le Conseil d'Etat pour juge, à cause de la nature de la réclamation, et que le ministre ne doit pas prendre seul une décision qui pourrait être opposée aux vues systématiques du conseil, et que son intervention se borne ici au rôle de rapporteur.

1242. C'est une question fort controversée que celle de savoir par qui doit être réglée l'indemnité, dans le cas où il y a lieu de reculer ou d'avancer. D'après les lois des 28 pluviôse an VIII et 16 septembre 1807, l'indemnité était appréciée par le conseil de préfecture après une expertise. La loi du 8 mars 1810 a substitué les tribunaux aux conseils de préfecture, et les lois des 7 juillet 1833 et 3 mai 1841 ont attribué à un jury

spécial l'évaluation des indemnités en matière d'expropriation. Dans une circulaire du 23 janvier 1836, le ministre paraissait encore se référer à la législation de 1807; mais un avis du Conseil d'État du 1er avril 1841 porte que, toutes les fois qu'un alignement donné en matière de voirie urbaine force un propriétaire à reculer ses constructions, ou à s'avancer sur la voie publique, l'indemnité qui lui est due dans le premier cas, et celle dont il est débiteur dans le second, doivent être réglées, lorsqu'il y a contestation sur le chiffre, par le jury d'expropriation.

Ce principe une fois établi, le ministre s'est occupé de la procédure administrative à suivre pour que l'ordonnance approbative du plan d'alignement soit accompagnée des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841 à l'égard des actes déclaratifs d'utilité publique. C'est dans ce but qu'il prescrit de faire précéder l'approbation du plan d'alignement de l'enquête dont les formes sont tracées par l'ordonnance du 23 août 1835, relative aux travaux d'utilité communale. L'intervention des tribunaux pour prononcer l'expropriation n'est pas nécessaire, parce qu'il est de principe que les ordonnances qui règlent un plan d'alignement attribuent à la commune le droit de s'emparer, moyennant indemnité, des terrains qui sont désignés comme devant être ajoutés à la route.

Quand il n'existe pas de plan d'alignement, le maire doit faire précéder l'alignement partiel de l'accomplissement des formalités prescrites par l'ordonnance du 23 août 1835 et par l'instruction du 21 septembre suivant; alors, si le propriétaire conteste soit l'alignement, soit l'indemnité qui lui est offerte, il devient nécessaire de provoquer une ordonnance royale qui complète les formalités légales exigées pour l'expro-

priation, et donne le droit de faire régler l'indemnité par le jury. (Circul. du 23 août 1841.) Les ordonnances qui approuvent le plan d'alignement ne sont obligatoires qu'autant qu'elles sont insérées au Bulletin des Lois, ou qu'on en a donné connaissance à ceux dont elles grèvent la propriété, par publication, affiche ou notification. (Cour de cass., 10 février 1842, fondé sur l'avis du Cons. d'État du 14 juin 1805.)

Pour arriver à la convocation du jury, il faut présenter au tribunal une expédition de l'arrêté approuvé par le préfet, demander acte au tribunal de cette production, et requérir la nomination du magistrat directeur du jury par l'intermédiaire du ministère public. Le tribunal agit alors en vertu de l'article 14 de la loi du 3 mai 1841, et désigne le directeur du jury, sans avoir besoin de rendre le jugement d'expropriation, ni de s'assurer que les formalités prescrites par le titre 2 ont été remplies. Il faut observer, avec la circulaire, que ces dispositions sont spéciales à la voirie urbaine, qu'elles n'apportent aucun changement aux règles de la voirie vicinale proprement dite, et que, même en matière de voirie urbaine, elles ne s'appliquent qu'au cas d'alignement, et non au cas d'ouverture et de formation des rues et places nouvelles, qui sont régies par le droit commun (1). (*Voir* circulaire du 23 août 1841.)

(1) La théorie développée dans la circulaire est contestée par M. Duvergier. (Bulletin des Lois, 1841, p. 715, en note.) Cet auteur soutient que les lois de 1833 et 1841 n'ont eu en vue que les expropriations résultant des travaux entrepris en vertu de déterminations toutes spéciales, et qu'elles ont disposé seulement pour le cas où la dépossession doit avoir lieu immédiatement après la déclaration d'utilité publique; que la loi du 8 mars 1810, en renvoyant devant les tribunaux le règlement des indemnités, n'a fait que reconnaître le principe général qui attribue aux tribunaux la connaissance de toutes les questions de propriété; que les lois de 1833 et de 1841, qui ont dérogé à la loi de 1810, ne s'appliquent pas au règlement de l'indemnité en cas d'alignement; que ce règlement continue donc à être de la compétence des tri-

1243. Pour tout ce qui est relatif aux conséquences de l'alignement, aux charges dont il grève les propriétés riveraines, aux obligations qu'il impose aux propriétaires, nous renvoyons à ce que nous avons dit dans le chapitre 3, relatif aux grandes routes, n° 1160 à 1168. Les principes que nous avons développés sont applicables à la voirie urbaine comme à la grande voirie, sauf l'autorité à laquelle on demande le droit de construire ou de réparer, et le tribunal compétent pour réprimer les contraventions. Il faut observer aussi qu'en matière de grande voirie les autorisations de construire ou de réparer sont données gratuitement, mais que la délivrance de ces différentes autorisations en matière de petite voirie donne lieu à la perception de droits déterminés par des tarifs, lesquels sont réglés par des ordonnances royales rendues dans la forme des règlements d'administration publique. Le produit de

bunaux, comme le décide l'article 15 de la loi du 21 mai 1836 en matière de chemins vicinaux. — Nous croyons que M. Duvergier ne tient pas assez compte des motifs qui ont substitué les jurés aux juges dans l'évaluation de l'indemnité. Ces motifs s'appliquent à l'expropriation par suite d'alignement comme à toutes les autres (v. p. 685). La discussion des Chambres prouve que l'intention du législateur a été de rendre le jury juge ordinaire des indemnités, même d'alignement, à moins d'exception formelle. La loi du 21 mai 1836 contient dans son article 15 une de ces exceptions relativement aux chemins vicinaux. — M. Duvergier dit aussi que le ministre, en déclarant que les formalités du titre II de la loi de 1841 ne doivent pas être observées, prouve par cela même que cette loi n'est pas applicable en matière d'alignement. Nous n'adoptons pas cette conséquence, et nous distinguons entre le principe du règlement par les jurés et les procédures qui accompagnent les différentes espèces d'expropriation. La loi du 16 septembre 1807 n'exige d'autres formalités préalables à l'ordonnance d'alignement que la rédaction d'un plan, l'avis du préfet, du ministre, et du Conseil d'Etat. En prescrivant une enquête préalable, le ministre de l'intérieur fait une chose fort convenable, mais qui n'était point obligatoire. Le non-accomplissement de cette formalité ne pourrait, selon nous, donner ouverture soit à un recours au Conseil d'Etat, soit à une opposition à l'expropriation devant le tribunal; celui-ci, dès qu'on lui présente l'ordonnance qui arrête l'alignement, doit nommer le directeur du jury, comme il le fait dans le cas où l'expropriation a été consentie par un propriétaire, mais où l'indemnité reste à régler. (L. du 3 mai 1841, art. 1er, alinéa dernier.)

ces droits figure parmi les revenus ordinaires des communes. (L. 18 juillet 1837, 31, n° 8, 43 *.)

1244. Lorsqu'un édifice menace ruine, s'il y a urgence et péril imminent, le maire, après en avoir fait dresser procès-verbal par les gens de l'art, et l'avoir dénoncé au propriétaire, peut ordonner, sous sa responsabilité, toutes les mesures qu'il juge nécessaires pour la sûreté publique, et même faire exécuter d'office la démolition. (L. des 16 et 24 août 1790, titre XI, art. 3.) Quand il n'y a pas urgence absolue, le maire fait dresser le procès-verbal circonstancié des dégradations existantes, le dénonce au propriétaire avec l'injonction de réparer sa maison, s'il y a lieu, sinon de l'abattre dans un délai qu'il détermine suivant les circonstances, et lui désigne en même temps l'expert qu'il a nommé dans l'intérêt public. Si le propriétaire mis en demeure se refuse à obtempérer à la décision du maire, il fait choix d'un expert contradictoire, et forme son recours devant le préfet, lequel, s'il y a lieu, nomme un tiers expert, et prononce en conseil de préfecture sur les dires des parties et des experts. (Avis du comité de l'intérieur, 26 mars 1823; arrêt du Cons., 16 juin 1824 et 1er septembre 1832.) Quand la démolition a lieu d'office, l'administration est remboursée de ses frais par l'exécutoire délivré contre le propriétaire (1). (*V.* nos 1168 à 1171.)

1245. La législation relative au pavage des rues dans les villes, bourgs et villages, consiste dans le

(1) En comparant cette procédure avec celle dont nous avons parlé nos 1168 et suiv., lorsque c'est le préfet qui fait démolir, on voit qu'il existe plusieurs différences que rien ne justifie. Dans un cas, c'est le conseil de préfecture qui prononce sur le recours; dans l'autre, c'est le préfet en conseil de préfecture. Ce devrait être dans l'un et dans l'autre cas le conseil de préfecture, parce qu'ici la propriété est compromise, et que le propriétaire *a droit* de conserver sa maison, si les réparations sont possibles.



n° 1er de l'article 4 de la loi du 11 frimaire an VII, qui range au nombre des dépenses communales *l'entretien* du pavé pour les parties qui ne sont pas grandes routes. Le laconisme de la loi a donné naissance à des difficultés sérieuses, compliquées encore par des usages locaux, et par un avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1807. La dépense du pavé doit-elle, comme toutes les charges communales, peser sur la généralité des habitants, ou doit-elle être supportée uniquement par les riverains qui en tirent le plus grand avantage? Le premier système paraît conforme à l'équité et à l'esprit de la loi; car il est juste que tout le monde contribue à une dépense qui profite à tous, sauf à exiger des propriétaires riverains le payement d'une indemnité, conformément à la loi du 16 septembre 1807, à cause de l'augmentation de valeur que le pavage peut avoir procurée à leurs propriétés. Le second système présente l'inconvénient de répartir la charge avec peu d'égalité. C'est celui cependant qui a été adopté par l'avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1807, ainsi conçu :

« Le Conseil..... estime que la loi du 11 frimaire » an VII, en distinguant les parties du pavé des villes » à la charge de l'Etat de celles à la charge des villes, » n'a point entendu régler de quelle manière cette » dépense serait acquittée dans chaque ville, et qu'on » doit continuer de suivre à cet égard l'usage établi » pour chaque localité, jusqu'à ce qu'il ait été statué » par un règlement général sur cette partie de la police » publique; — en conséquence, que dans les villes *où* » *les revenus ordinaires* ne suffisent pas à l'établisse- » ment, restauration ou entretien du pavé, les préfets » peuvent en autoriser la dépense à la charge des pro- » priétaires, ainsi que cela s'est pratiqué avant la loi » du 11 frimaire an VII. »

La question de savoir si cet avis du Conseil d'État, approuvé par l'empereur, avait pu avoir pour effet de mettre la dépense du pavé à la charge des riverains, était vivement débattue, et donnait lieu à des difficultés assez sérieuses pour qu'on ait cru devoir la trancher par une disposition formelle de la loi des recettes du 20 juillet 1837. L'article 17 de cette loi contient un article ainsi conçu : « Continueront d'être » faites... au profit des communes... la perception... » des taxes et *frais de pavage* des rues, dans les villes » où l'usage met ces frais à la charge des propriétaires » riverains. (Dispositions combinées de la loi du 11 » frimaire an VII et du décret de principe du 25 mars » 1807). » Il faut remarquer que l'avis du Conseil d'Etat, auquel se réfère l'article de la loi, ne met le pavé à la charge des riverains qu'autant que cela est conforme aux usages locaux, et que les revenus ordinaires ne suffisent pas à son établissement. Ce sont donc là deux points à constater préalablement.

L'usage est constaté par une enquête faite dans la commune et une délibération du conseil municipal. Le maire prend un arrêté qui est soumis à l'approbation du préfet, sauf recours devant le ministre de l'intérieur. Lorsque le ministre de l'intérieur a reconnu l'usage, l'administration dresse le rôle des propriétaires qui doivent contribuer; ce rôle est rendu exécutoire par le préfet, et, en cas de refus par les particuliers, les travaux sont exécutés à leurs frais, et les dépenses sont recouvrées par la voie administrative. (Arrêts du Cons. des 14 février 1838, 2 mai 1839.)

Nous avons dit que le pavage des rues qui font partie de la grande route est à la charge de l'État; mais la chaussée seule est pavée, les revers ne le sont pas. Une ordonnance du 10 février 1821 porte que l'autorité mu-

nicipale peut ordonner le pavage du reste de la route, mais que la dépense doit être exécutée suivant les règles établies pour le payement des autres dépenses des communes, et que les propriétaires riverains ne sont tenus d'y pourvoir qu'en vertu d'usages locaux suivis depuis longtemps et sans réclamation.

1246. La suppression totale ou partielle d'une rue est entourée des mêmes formalités que son établissement; il faut donc une enquête, une délibération du conseil municipal et une ordonnance du Roi. Les propriétaires riverains ont, comme nous l'avons dit n° 1129, des droits dont ils ne peuvent être privés sans indemnité. (C. de cassat., 12 juillet 1842.) Un avis du comité de l'intérieur du 1er mars 1833 porte que les propriétaires riverains doivent être admis à acquérir à l'amiable le terrain de la rue supprimée. Un arrêt du Conseil du 15 juin 1842 décide que, lorsque la suppression des jours, passages, etc., est nécessitée par une entreprise d'utilité publique, l'indemnité doit être appréciée par le conseil de préfecture, sur expertise contradictoire, conformément à la loi du 16 septembre 1807.

1247. La police des rues, places, etc., des villes, bourgs et villages, est spécialement attribuée à l'autorité municipale. Les contraventions sont constatées par les maires, adjoints, commissaires de police, agents voyers; aucune loi n'exige que leurs procès-verbaux soient affirmés (C. cass., 5 janv. 1838), et ils font foi jusqu'à preuve contraire (C. d'instr. crim., 11, 154). Ces contraventions sont poursuivies devant les tribunaux ordinaires, quelle qu'en soit la nature; en effet la loi du 29 floréal an x n'attribue compétence aux conseils de préfecture que pour les matières de grande voirie, celle du 9 ventôse an XIII que pour les usurpations de chemins vicinaux; il n'est question des rues, places, etc.,

dans aucune loi spéciale, par conséquent il faut appliquer le droit commun. (*V.* C. pénal, 471, § 4 et 15; 479, § 4, 11, 12.) C'est ce qu'a jugé un arrêt du Conseil d'Etat du 3 mai 1839, en annulant dans l'intérêt de la loi une décision du conseil de préfecture qui avait prononcé sur une question de cette nature. Mais les tribunaux ordinaires doivent s'abstenir de statuer sur les questions réservées à l'administration, quand il s'en présente; ainsi, par exemple, si l'individu poursuivi soutient qu'il n'a fait que se conformer à l'alignement qui lui a été donné, le tribunal doit surseoir jusqu'à ce que l'administration ait statué sur cette question. (C. de cass., 8 août 1840.) Par la même raison, ils ne peuvent apprécier si les travaux faits sans autorisation sont ou non *confortatifs*. Cette question est de la compétence de l'administration, et, lorsqu'elle est soulevée, le tribunal doit surseoir jusqu'à ce qu'elle ait été résolue. (C. de cass., 5 oct. 1837, 28 sept. 1838.) Lorsque la question est décidée, ou que la nature des travaux n'est pas contestée, le tribunal ne peut se dispenser d'en ordonner la démolition sur les réquisitions du ministère public. (*Id.*, 25 juin 1841, 5 mars 1842.) Quand il s'agit d'une rue faisant partie d'une grande route, la juridiction se divise, comme nous l'avons dit (n° 1187, à la fin); les délits spécialement prévus par la loi du 28 floréal an x sont réprimés par le conseil de préfecture, et les autres par le juge de paix (1). (*V.* Henrion de Pansey, *Compétence des juges de paix*, 11e édit., p. 197.)

(1) D'après la statistique officielle, les chemins vicinaux existant au 1er janv. 1837 étaient au nombre de 468,527, et formaient un développement de 771,458,790 mètres. La statistique n'indique pas le nombre et l'étendue des rues, quais, places publiques, etc. Les chiffres cités à la page 381, en note, comme extraits du rapport de M. Dufaure sur la loi du 11 juin 1842, sont relatifs à une époque postérieure; ils sont par conséquent plus élevés.

TITRE III.

DES EAUX.

CHAPITRE PREMIER.

DE L'EAU CONSIDÉRÉE SOUS SES DIFFÉRENTS ASPECTS.

SOMMAIRE.

1248. *Sous quel rapport l'eau est considérée par le droit administratif.*
1249. *En thèse générale, l'eau est une chose commune.—Exceptions à ce principe.*

§ 1er. De la mer.

1250. *De la propriété de la mer.*
1251. *De la propriété des rivages, lais et relais de la mer.*
1252. *Police des rivages de la mer.*
1253. *Concession des lais et relais de la mer et des droits d'endigage.*
1254. *Des polders et des schoores.*
1255. *Plantations des dunes.*
1256. *Droit de recueillir le varech.*

§ II. Des lacs, étangs et marais.

1257. *Des lacs.*
1258. *Des étangs.*
1259. *Des marais.*
1260. *Desséchement des marais en vertu de concessions.*
1261. *Estimation des marais avant le desséchement.*
1262. *Estimation des marais après le desséchement. — Règlement de la plus-value.*

1248. L'eau est une des choses de première nécessité pour l'homme ; elle lui fournit, ainsi qu'aux animaux dont il fait sa nourriture, une boisson saine et abondante ; elle contribue à la propreté individuelle et à la salubrité publique ; elle sert de moyen de transport pour les personnes et pour les marchandises ; elle procure la fertilité aux campagnes ; elle est un moteur puissant que l'industrie utilise ; elle est le réservoir d'une multitude de poissons qui forment une grande ressource pour la nourriture des hommes. Quelques eaux sont douées de qualités curatives qui en font des remèdes précieux pour certaines maladies. Mais ce bienfait du Créateur devient quelquefois un fléau ; la mer ronge ses rivages, et pénètre dans les terres ; les fleuves grossis tout à coup se répandent dans les campagnes, et portent avec eux la dévastation et la mort ; des eaux stagnantes enlèvent des portions considérables de terrain à l'agriculture, et emplissent l'air de miasmes

mortels. L'autorité publique doit donc intervenir au nom de la société, et prescrire les mesures propres à empêcher le mal, et à y remédier quand il n'a pu être prévenu. Elle doit aussi, par de sages règlements, empêcher qu'une ressource commune ne soit dilapidée par l'égoïsme; il faut enfin qu'elle surveille avec soin l'application des règles de police qu'elle a créées dans l'intérêt commun.

Nous ne devons nous occuper ici de la législation sur les eaux que sous le point de vue du droit administratif, laissant au droit civil tout ce qui est relatif aux questions d'intérêt purement privé qui s'élèvent entre les particuliers et qui sont décidées par les tribunaux ordinaires. Il est nécessaire avant tout de jeter un coup d'œil général sur les diverses espèces d'eaux, et d'indiquer les divisions que la nature, la législation, la jurisprudence et l'usage ont établies.

Il faut d'abord distinguer l'eau en elle-même, considérée comme un liquide destiné à satisfaire aux besoins ordinaires de la vie, de l'eau considérée comme amas et comme courant, et pouvant fertiliser les terres par l'irrigation, transporter des personnes ou des marchandises, ou mettre en mouvement des usines. Nous l'examinerons successivement sous ces différents aspects.

1249. L'eau, considérée dans ses rapports avec les besoins ordinaires de la vie, est rangée par les législateurs au nombre des choses qui sont restées dans la communauté primitive, et dont l'usage en conséquence appartient à tout le monde. Ainsi tout le monde peut recueillir l'eau de la pluie, puiser de l'eau dans une rivière, y laver du linge, y abreuver des troupeaux, s'y baigner, en respectant toutefois le droit des propri-

taires riverains, qui peuvent empêcher qu'on ne passe sur leurs fonds.

Telle est en effet la condition ordinaire de l'eau; mais les particuliers peuvent, suivant les circonstances, en acquérir la propriété par *l'occupation*, c'est-à-dire par une prise de possession faite avec l'intention de s'en assurer la jouissance privative. Lorsque les particuliers ont acquis la propriété de l'eau par l'occupation, soit en la puisant, soit en la réunissant dans des citernes, des mares, des étangs, personne n'a plus le droit de s'en emparer; il faut dire la même chose des eaux que l'industrie de l'homme va chercher dans les entrailles de la terre, soit en creusant des puits, soit, au moyen des nouveaux procédés, en faisant jaillir les eaux souterraines à la surface du sol. Toutefois ce principe de propriété exclusive doit recevoir une exception dans le cas d'incendie; il n'est pas besoin d'une loi écrite pour décider que l'eau des mares, des puits ou des citernes, peut être employée à arrêter le fléau dévastateur, même contre le gré du propriétaire.

§ Ier. De la mer.

1250. Au premier rang des amas d'eau il faut placer la mer, source primitive et réservoir de toutes les eaux qui arrosent la surface du globe, moyen de communication et de transport entre les peuples qui habitent les différentes parties de la terre.

La mer, par son immensité, résiste à toute appropriation; créée pour servir à l'usage de tous les peuples, elle ne peut être considérée comme appartenant à une seule nation. Le droit des gens aujourd'hui repousse ces prétentions de propriété exclusive profes-

sées autrefois par quelques publicistes (1). Si la pleine mer ne peut être l'objet d'une propriété privée, il n'en est pas de même des parties qui pénètrent dans les terres et y forment des ports, des havres, etc.; les peuples sur le territoire desquels ils se trouvent, pouvant, par la disposition naturelle du terrain ou par des ouvrages de l'art, en défendre l'entrée aux autres peuples, en deviennent par là propriétaires exclusifs comme de toute autre partie de leur territoire. (C. civ., 538.) Mais la puissance de l'homme n'est pas limitée comme son être; appelant les sciences à son secours, il a su augmenter sa force et en étendre les effets autour de lui. C'est ainsi que le droit public des nations, consacrant un droit d'occupation d'une nature particulière, admet que chaque peuple maritime est propriétaire de la partie de mer qui baigne ses côtes jusqu'à la plus grande portée du canon, puisqu'il peut interdire aux autres peuples la pêche et la navigation dans ces parages, ou ne les lui permettre qu'à de certaines conditions. D'un autre côté, les lois des douanes s'appliquent en mer aux bâtiments qui s'approchent à une certaine distance des côtes; l'article 3 du titre 2 de la loi du 4 germinal an II fixe à 4 lieues en mer le rayon maritime dans lequel les navires sont assujettis à la législation spéciale relative aux douanes ou à la police sanitaire.

1251. L'art. 538 du Code civil range dans le domaine public *les rivages, lais et relais de la mer*. Pour connaître la signification précise de ces termes, il faut se reporter à l'art. 1er, titre 7, livre 4 de l'ordonnance

(1) Il existe un traité de Selden intitulé : *Mare clausum*, dans lequel l'auteur soutient que le roi d'Angleterre est propriétaire des mers qui environnent la Grande-Bretagne jusque sur les côtes opposées. Grotius lui répondit par son traité *de Mare libero*. V. *Traité de la Législation des Cours d'eau*, par M. Daviel, t. 1, p. 7, en note.

du mois d'août 1681, ainsi conçu : « Sera réputé bord » ou rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et dé- » couvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et » jusqu'où le grand flot de mars peut s'étendre sur les » grèves. » Un arrêt du parlement d'Aix a décidé que cette ordonnance n'était applicable qu'aux rivages de l'Océan; car, dans la Méditerranée, ce n'est pas au mois de mars, mais dans l'hiver, que la mer monte le plus haut; il faut donc appliquer à ces rivages la règle des Institutes : *Est autem littus maris quatenùs hibernus fluctus maximus excurrit* (1). Enfin, dans l'un comme dans l'autre cas, il ne faut considérer comme rivage de la mer que la partie de terrain qui est habituellement couverte par les crues périodiques, et non celles qui sont submergées accidentellement dans les gros temps.

La règle que nous venons de poser ne s'applique qu'aux rivages de la mer, et non aux rivages des fleuves, lesquels ne changent pas de nature, bien que dans le voisinage de la mer ils soient couverts périodiquement par la marée. (C. cass., 22 juillet 1841.) Le rivage maritime cesse à partir des deux caps opposés qui forment l'embouchure des fleuves.

La question de savoir ce qui constitue le rivage de la mer est de la compétence de l'administration active, qui doit pourvoir aux services publics, et à laquelle les lois des 22 décembre 1789, 10 janvier 1790, donnent la mission de veiller à la conservation des choses communes. Mais l'administration, agissant ici dans l'intérêt général, ne statue que sur une question d'utilité publique, et non sur une question de propriété; cette dernière, en cas de réclamation des particuliers, se-

(1) *Traité de la Législation des Cours d'eau*, par M. Daviel, 2e édit. t. 1, p. 59.

rait portée devant les tribunaux, et si elle était résolue en faveur des particuliers, l'État serait obligé de leur payer une indemnité. (Arrêt du Cons. du 18 mars 1842.) L'indemnité dans ce cas serait appréciée par le jury, selon la règle générale en cette matière.

1252. L'article 5 de l'ordonnance de 1681, encore obligatoire aujourd'hui, fait défense à toute personne de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucun pieu, d'y faire aucun ouvrage qui puisse porter préjudice à la navigation, à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux, et d'amende arbitraire. Ces prohibitions peuvent être levées par l'administration, qui tolère même quelquefois des établissements de pêcheries ou d'autres qui n'offrent point d'inconvénients. L'ordonnance défend aussi d'enlever sans autorisation les pierres, grisons ou galets qui bordent le rivage, et contre lesquels la mer vient se briser. Les enlèvements, s'ils étaient faits avec imprudence, pourraient ouvrir un passage à la mer et compromettre les propriétés voisines. Une ordonnance du 19 juin 1816 prohibe l'enlèvement d'une espèce de sable connu sous le nom de *sablon*, et qui est propre à la fabrication du sel. Cependant, comme il sert d'engrais pour l'agriculture, une ordonnance du 19 mars 1817 en permet l'enlèvement aux individus qui sont munis d'un certificat du maire, constatant qu'ils en ont besoin pour l'engrais de leurs terres. Ce certificat, qui n'est valable que pour un an, doit être présenté à toute réquisition aux employés de la douane. Aucune loi n'attribuant aux tribunaux administratifs la connaissance des entreprises faites sur le rivage de la mer, les contraventions et toutes les questions de propriété qui peuvent s'élever à cette occasion sont de la compé-

tence des tribunaux ordinaires (1). Mais les parties de rivage transformées en ports maritimes, ou sur lesquelles ont eu lieu des travaux défensifs contre la mer, sont protégées par les lois sur la grande voirie, en vertu d'un décret du 10 avril 1812.

1253. La mer n'a point une limite invariable : sur certaines côtes elle ronge les terres et envahit le sol; sur d'autres elle se retire et laisse à découvert de vastes terrains d'alluvion, c'est ce qu'on appelle *les lais* et *relais* de la mer. Les terrains qu'elle abandonne ne deviennent pas la propriété des riverains, comme cela a lieu sur le bord des fleuves et des rivières; mais ils continuent à appartenir au domaine, qui peut les céder à des particuliers. La cession n'en est point assujettie aux formes ordinaires prescrites pour la vente des biens de l'État, car l'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807 autorise le gouvernement à concéder, *aux conditions qu'il juge convenables*, les lais et relais de la mer, et *le droit d'endigage*, c'est-à-dire le droit d'acquérir les parties du rivage qui pourront être soustraites aux eaux de la mer, au moyen de digues que le concessionnaire construit et entretient à ses frais, conformément au plan qui lui est assigné. (*V.* n° 725.) Cette exception au droit commun, en matière d'aliénation de biens de l'État, est fondée sur ce que les concessions de lais et relais de la mer ne peuvent être faites qu'aux personnes qui ont les moyens et les connaissances né-

(1) L'opinion que les contraventions commises sur les rivages de la mer qui ne sont pas ports de commerce, ou sur lesquels il n'y a pas de travaux défensifs, sont de la compétence des tribunaux ordinaires, est adoptée par MM. Proudhon, *Domaine public*, t. 3, p. 45; Daviel, *Traité des cours d'eau*, t. 1, p. 55, en note. Cependant plusieurs arrêts du Conseil établissent une jurisprudence contraire. *V.* notamment ceux des 16 février 1822, 16 février 1835.

cessaires pour consolider le sol exposé à de nouvelles inondations. Il résulte de la faculté laissée au gouvernement de céder, quand il le juge convenable, les lais et relais de la mer, que ces choses ne sont pas hors du commerce et peuvent être prescrites par les particuliers; que par conséquent elles ne font pas partie du *domaine public*, comme le dit mal à propos l'article 538 du Code civil, mais bien du *domaine de l'État*. La Cour royale de Poitiers, et après elle la Cour de cassation, ont décidé que l'aliénation pouvait s'étendre aux lais et relais futurs; que ce n'était pas là, comme on le prétendait, concéder les rivages de la mer. (C. cass., 15 nov. 1842.)

1254. Les terrains mis à l'abri de l'invasion de la mer par les digues ont reçu dans la Hollande et les Pays-Bas le nom de *polders*. Pendant que la France occupait les Pays-Bas et la Hollande, deux décrets des 11 janvier et 16 décembre 1811 ont établi des règlements sur l'entretien et l'administration des polders. Ces décrets peuvent être utilement consultés pour toutes les entreprises d'*endigage*. On appelle *schoores* les terres qui sont entre le polder et le rivage de la mer. L'art. 1er du décret du 11 janv. 1811 décide que les schoores sont des dépendances du domaine public (nous venons de voir que c'est du *domaine de l'Etat* qu'il fallait dire), comme lais et relais de la mer.

1255. Il existe sur plusieurs parties du littoral de petites collines contre lesquelles les flots viennent s'arrêter. Ces collines, que l'on appelle *dunes*, sont composées d'un sable sec, facilement soulevé et déplacé par les vents, et qui, transporté dans l'intérieur des terres, détruit la culture et enfouit même quelquefois des maisons et des villages. Le seul moyen de fixer les dunes est de les planter de végétaux appropriés à la

nature du sol, et d'interdire rigoureusement le parcours des troupeaux. Ces plantations, dont la première idée est due à M. Brémontier, inspecteur des ponts et chaussées, sont pratiquées depuis 1787 dans les départements des Landes et de la Gironde. Un décret du 14 décembre 1810 règle les mesures à prendre pour cet objet dans les départements maritimes. Les plantations des dunes du domaine public peuvent être l'objet d'une concession faite à des particuliers dans les formes d'un règlement d'administration publique. L'acte de concession énumère les conditions imposées aux concessionnaires.

Lorsque les dunes appartiennent à des communes ou à des particuliers, et que ceux-ci refusent de planter d'après le plan qui leur est indiqué, l'administration fait planter à leurs frais, et conserve la jouissance des dunes jusqu'après le recouvrement de ses avances. Le propriétaire rentre alors en possession de son fonds, à la charge d'entretenir convenablement les plantations existantes. Il est défendu de faire aucune coupe des plantes conservatrices des dunes, sans autorisation du ministre des travaux publics, accordée sur l'avis du préfet. (Décret du 14 décembre 1810.)

1256. Le voisinage de la mer donne lieu, au profit des communes limitrophes, à un droit d'usage sur les plantes maritimes connues sous le nom de *varech* ou *goëmon*. Ces plantes reçoivent différents emplois dans l'agriculture ou dans l'industrie, et elles sont nécessaires à la reproduction des poissons, auxquels elles servent de retraite pendant le temps du frai.

Le droit à la récolte du varech a été attribué aux communes qui bordent la mer par le titre 10 de l'ordonnance de la marine de 1681, et une déclaration du Roi du 30 mai 1731. Il ne peut être modifié ni par des



conventions ni par la prescription (Cour de cass., 2 février 1842); les habitants de ces différentes communes peuvent seuls en jouir; ils ne peuvent transférer leur droit à des étrangers. (Cour de cass., 22 nov. 1838.)

Un arrêté du 18 therm. an x donne aux préfets le droit de déterminer par des règlements tout ce qui est relatif à cette récolte. Les questions de propriété entre les communes sont de la compétence des tribunaux judiciaires. Le varech arraché et jeté par les flots sur la plage appartient au premier occupant. (*V.* pour la pénalité et les détails, l'ordonn. de 1681, l. 4, titre 10.)

§ II. Des lacs, étangs et marais.

1257. Les *lacs* sont des réservoirs naturels qui, alimentés par des sources, des courants, ou même par les eaux pluviales, conservent perpétuellement leur masse d'eau sans constructions de main d'homme. Les grands lacs sont ordinairement placés dans le domaine public, et consacrés aux besoins de la navigation; la pêche en est adjugée au profit de l'État. Le lit des lacs n'étant pas susceptible, comme celui des fleuves, de changer de place, et ayant une étendue déterminée, ne peut donner lieu au droit d'alluvion au profit des riverains. (C. civ., 556.) Du reste, ceux-ci jouissent de tous les avantages que peut leur procurer le voisinage de l'eau; ils ont le droit de la puiser pour les usages domestiques, de faire abreuver leurs troupeaux, etc.; mais ils ne peuvent faire aucune prise d'eau, ni construire aucune usine sans autorisation. Il y a des lacs qui sont restés dans le domaine privé; dès lors le droit d'y pêcher, d'y passer en bateau, d'y faire des prises d'eau,

appartient aux propriétaires. Quant à la faculté d'y puiser de l'eau, d'y abreuver des troupeaux, d'y laver du linge, nous pensons qu'elle continue à appartenir à tout le monde, puisqu'il s'agit d'eau réunie naturellement; mais, si les propriétaires du lac sont aussi propriétaires de tous les fonds qui l'entourent, ils peuvent interdire le passage sur leurs terres, et empêcher par là indirectement l'usage de l'eau.

1258. Les *étangs* sont des réservoirs artificiels formés avec les eaux soit de la pluie, soit d'un ruisseau, au moyen d'une chaussée qui les retient, dans le but de nourrir du poisson que l'on pêche ensuite en laissant écouler l'eau, ou de faire mouvoir une usine. Les étangs sont des propriétés privées, soumises aux règles du droit commun dans leurs rapports avec les propriétés voisines : ainsi les riverains ne peuvent profiter de l'alluvion; ils ne peuvent faire de prises d'eau sans l'autorisation du propriétaire, etc., etc.; celui-ci, de son côté, est obligé de respecter les droits que les propriétaires inférieurs peuvent avoir sur les eaux qu'il veut retenir, et il ne peut par ses constructions causer aucun dommage au riverain. L'administration n'intervient que pour fixer la hauteur des chaussées, de manière à prévenir les inondations (L. 6 oct. 1791, t. 2, 15; C. P., 457); ainsi le constructeur de l'étang doit s'adresser au préfet pour obtenir cette fixation. Par la même raison, c'est au préfet qu'il appartient de statuer sur les réclamations des propriétaires qui demandent ou l'élévation ou l'abaissement de la chaussée, sauf à porter devant les tribunaux ordinaires les questions d'indemnité pour le dommage causé. Si c'est par suite de l'élévation du déversoir au-dessus de la hauteur fixée que les terrains voisins ont été inondés, le propriétaire

doit être condamné par le tribunal de police correctionnelle à l'amende portée par l'article 457 du Code pénal.

Les étangs furent pendant quelque temps en grande défaveur auprès de la Convention nationale. Une loi du 14 frimaire an II ordonna que, sauf quelques exceptions, tous les étangs seraient mis à sec avant le 15 pluviôse suivant, sous peine de confiscation au profit des citoyens non propriétaires des communes où ils étaient situés; cette loi fut rapportée par une autre du 13 messidor an III, qui se contenta de recommander à l'administration de redoubler de surveillance pour pourvoir à l'écoulement des eaux et à la salubrité publique. L'administration peut en effet prescrire sur ces différents objets les mesures qu'elle juge utiles; elle doit même, lorsqu'il est prouvé par les avis et les procès-verbaux des gens de l'art que les étangs peuvent occasionner, par la stagnation de leurs eaux, des maladies épidémiques ou épizootiques, ou qu'ils sont sujets à des inondations qui envahissent et ravagent des propriétés inférieures, en ordonner la suppression (l. 11 sept. 1792), sans que l'on soit tenu d'indemniser les propriétaires; car il n'y a point ici une expropriation du fonds, mais un règlement sur le mode de jouissance qui ne doit jamais être préjudiciable à la société.

1259. On appelle *marais* des terrains bas sur lesquels l'eau séjourne sans trouver d'écoulement naturel. Lorsqu'il ne s'agit que de quelques flaques d'eau, leur existence est sans danger, et d'ailleurs l'industrie particulière peut facilement les faire disparaître; mais quand une vaste étendue de terrain est trempée par des eaux qui ne trouvent point d'écoulement, il en résulte de graves préjudices pour la salubrité publique compromise par les miasmes pestilentiels qui s'en exha-

lent, et pour l'agriculture à laquelle sont impropres les terres inondées (1). L'administration publique intervient alors pour faire opérer des desséchements qui, nécessitant des mesures d'ensemble, ne pourraient être effectués par les propriétaires de ces terrains, guidés souvent par des vues ou des intérêts divers. Henri IV est le premier de nos rois qui se soit occupé d'une manière sérieuse de cette mesure importante; elle a été l'objet de plusieurs lois qui sont aujourd'hui remplacées par celle du 16 septembre 1807, dont nous allons faire connaître les bases.

1260. Les desséchements sont ordonnés par l'Etat, et ils sont exécutés par lui ou par des concessionnaires. Dans le second cas, on préfère pour concessionnaires les propriétaires des marais, quand ils parviennent à s'entendre, et qu'ils se soumettent à exécuter le plan qui leur est tracé par le gouvernement. Lorsque la concession ne peut avoir lieu ainsi à l'amiable, ou lorsque parmi les propriétaires il y a une ou plusieurs communes, l'entreprise est adjugée aux personnes dont la soumission est jugée la plus avantageuse; à conditions égales, on préfère les soumissions faites par les communes propriétaires, ou par plusieurs propriétaires réunis. Les concessions sont faites par des ordonnances rendues en Conseil d'Etat sur des plans levés et approuvés par les ingénieurs des ponts et chaussées, et suivant des conditions et des charges qui sont fixées à raison des circonstances locales. (L. 16 sept. 1807, 1 à 6.)

« Lorsque cet acte, dit M. de Cormenin, a été rendu

(1) Il existe encore, dit M. Cotelle dans son *Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics*, t. 1, p. 358, 800,000 hectares de terrains ensevelis sous les eaux. C'est 1/87 du royaume. Evalués à 100 fr. de produits annuels, c'est un revenu de 80,000,000 fr. qui est enlevé aux agriculteurs; à 3 pour cent, il représente un capital de plus de 2,500,000,000 fr.

après l'accomplissement de l'instruction préparatoire et sur la demande des concessionnaires, il n'est attaquable ni par la voie contentieuse, ni par la voie extraordinaire de l'article 40 du règlement du 21 juillet 1806 (1). » D'où l'on doit conclure sans doute que, comme dans le cas d'ordonnance portant autorisation d'ateliers dangereux de première classe, il pourrait y avoir recours au Conseil d'Etat si les formalités de l'instruction préparatoire n'avaient pas été observées. (*V.* n° 357.)

1261. L'ordonnance de concession ne transporte pas aux entrepreneurs la propriété du terrain, elle leur donne droit seulement à une portion de *la plus-value* que leurs travaux auront procurée aux fonds desséchés. Il faut, pour apprécier cette *plus-value*, connaître d'une manière positive la valeur des terrains *avant* et *après* le desséchement. Pour arriver à ce résultat, le préfet choisit parmi les propriétaires les plus imposés à raison des marais à dessécher, des syndics au nombre de trois au moins, ou de sept au plus, suivant que le détermine l'acte de concession; trois experts sont nommés, l'un par les syndics, un par les concessionnaires, un par le préfet; quand le desséchement est fait par l'Etat, le second expert est nommé par le préfet, le troisième par le ministre du commerce et des travaux publics. Les experts ainsi nommés divisent les terrains des marais en plusieurs classes, dont le nombre n'est pas inférieur à cinq et ne doit pas excéder dix, d'après les degrés d'inondation; le plan est dressé, soumis à l'approbation du préfet et à la critique des parties intéressées; puis l'évaluation des différentes classes subit les mêmes épreuves; et dès qu'elle est définitivement arrêtée par la commission qui juge le

(1) *Questions de droit administratif*, 5e édit., t. 2, p. 298.

contentieux en matière de desséchement, les travaux commencent. (L. 16 sept. 1807, 9 à 15.)

1262. Quand les travaux sont terminés et reçus, de nouvelles expertises, faites dans la même forme que les précédentes, opèrent un nouveau classement, font une nouvelle évaluation, et donnent ainsi le moyen de déterminer la somme qui doit être payée aux concessionnaires par les différents propriétaires; ceux-ci peuvent s'acquitter en payant l'indemnité en argent, ou en abandonnant une portion des fonds d'après la dernière estimation, ou enfin en constituant une rente sur le pied de quatre pour cent. Les rôles des indemnités de la plus-value sont arrêtés par la commission, et rendus exécutoires par le préfet; les parties qui veulent réclamer contre la formation des rôles, en ce qui les concerne, doivent porter ces réclamations devant le conseil de préfecture. (Arrêt du Conseil du 18 août 1833.) Le droit du concessionnaire est garanti par un privilége qui porte sur la plus-value, et qui se conserve par la transcription de l'acte de concession au bureau du conservateur des hypothèques. Cette transcription a aussi pour effet de restreindre les hypothèques qui existaient avant le desséchement, à une portion de propriété égale en valeur à la première estimation du terrain desséché. (L. 16 sept. 1807, 17 à 23.)

1263. L'entretien et la garde des travaux, postérieurement au desséchement, sont à la charge des propriétaires tant anciens que nouveaux. Les syndics déjà nommés, auxquels le préfet peut en adjoindre deux ou quatre pris parmi les nouveaux propriétaires, proposent au préfet un règlement d'administration publique qui fixe le genre et l'étendue des contributions nécessaires pour subvenir aux dépenses. Une administration composée de propriétaires est chargée de faire exécuter

les travaux d'entretien qui sont à la charge des intéressés. Il est statué sur le tout en Conseil d'Etat. (*Id.*, 25 à 26.) La perception des contributions spéciales dues par les propriétaires de marais est assimilée à la perception des contributions directes, et les questions qui peuvent naitre à cette occasion sont de la compétence du conseil de préfecture. (Conseil d'Etat du 2 février 1825.) Cependant, s'il y a lieu de diminuer les contributions par suite des modifications faites par de nouveaux travaux, cette réduction générale est opérée par le préfet au moyen d'un nouveau réglement. (*Id.*, 22 nov. 1836.) Enfin, la conservation des travaux de desséchement est confiée à l'administration publique, et les réparations et dommages-intérêts sont poursuivis par voie administrative, comme pour les objets de grande voirie. Mais les délits sont poursuivis par la voie et devant les tribunaux ordinaires. (L. 16 sept. 1807, 27.)

1264. Les contestations qui peuvent s'élever à l'occasion des classements, des évaluations et de toutes les opérations qui ont lieu jusqu'au règlement définitif des droits des parties, sont jugées par une commission spéciale, composée de sept membres choisis par le Roi parmi les personnes qui sont présumées avoir le plus de connaissances relatives soit aux localités, soit aux divers objets sur lesquels il s'agit de prononcer. La commission remplace le conseil de préfecture pour le contentieux des opérations de desséchement; ses décisions sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'État (1). Les réclamations de propriété élevées soit

(1) Loi du 16 septembre 1807, art. 42 à 47. Les décisions de la commission sont motivées; il faut cinq membres au moins pour les prononcer (art. 43). Voici quelles sont les règles de sa compétence, déterminée par l'art. 46.......
« Les commissions spéciales connaîtront de tout ce qui est relatif au classement des diverses propriétés, avant ou après le desséchement des marais,

contre les propriétaires des marais, soit par eux, sont de la compétence des tribunaux ordinaires. (Arrêts du Cons. des 5 sept. 1838 et 4 avril 1842.)

1265. Lorsque des obstacles résultant de la nature, ou provenant des oppositions persévérantes des propriétaires, ne permettent pas de parvenir au dessèchement par les moyens que nous venons d'indiquer, une ordonnance portant règlement d'administration publique, rendue sur le rapport du ministre que la matière concerne, ordonne la cession de la propriété moyennant une indemnité qui, d'après l'art. 24 de la loi du 16 septembre 1807, devait être déterminée par les experts, et soumise au jugement et à l'homologation de la commission de dessèchement. Nous pensons avec les auteurs du nouveau Répertoire, v° *expropriation pour cause d'utilité publique*, § xv, n° 2, que cette partie de la loi de 1807 a été abrogée par la loi du 8 mars 1810, laquelle l'est aujourd'hui par la loi du 3 mai 1841; que par conséquent l'expropriation complète aura lieu suivant cette loi, et que l'indemnité sera réglée par le jury. Notre opinion est partagée par MM. Cotelle, *Cours de droit administratif*, tome 1,

à leur estimation, à la vérification de l'exactitude des plans cadastraux, à l'exécution des clauses des actes de concession relatifs à la jouissance par les concessionnaires d'une portion des produits, à la vérification et à la réception des travaux de dessèchement, à la formation et à la vérification du rôle de plus-value des terres après le dessèchement; elles donneront leur avis sur l'organisation du mode d'entretien des travaux de dessèchement; elles arrêteront les estimations dans le cas, prévu par l'art. 24, où le gouvernement aurait à déposséder tous les propriétaires d'un marais; elles connaîtront des mêmes objets, lorsqu'il s'agira de fixer la valeur des propriétés avant l'exécution des travaux d'un autre genre, comme routes, canaux, quais, digues, ponts, rues; et après l'exécution desdits travaux, et lorsqu'il sera question de fixer la plus-value. »

47. « Elles ne pourront en aucun cas juger les questions de propriété, sur lesquelles il sera prononcé par les tribunaux ordinaires, sans que, dans aucun cas, les opérations relatives aux travaux, ou l'exécution des décisions de la commission, puissent être retardées ou suspendues. »



page 373 ; Proudhon, *Traité du domaine public*, tome 5, page 228 ; Delalleau, *Traité de l'expropriation*, p. 539 ; Husson, *Législation des travaux publics*, t. 2, p. 255 (1).

§ III. Des cours d'eau.

1266. Les courants d'eau sont ou la production de la nature, ou l'ouvrage de l'art. Les premiers sont les *sources* qui s'échappent de terre et forment sur-le-champ *un cours d'eau* continu ; s'il est peu important on l'appelle *ruisseau ;* quand il est plus considérable il reçoit le nom de *rivière*, et celui de *fleuve* quand il se jette dans la mer. Il est aussi des cours d'eau qui naissent à certaines époques de l'année et sont desséchés dans quelques autres ; on les appelle *torrents*. Les cours d'eau artificiels, creusés de main d'homme, reçoivent le nom de *canaux*.

1267. Aux termes du Code civil, celui qui a une *source* dans son fonds peut en user à sa volonté, sauf le droit que le propriétaire du fonds inférieur peut avoir acquis par titre ou par prescription ; la prescription doit résulter d'une jouissance non interrompue pendant un espace de trente ans, à compter du moment où le propriétaire inférieur a fait et terminé des ouvrages apparents, destinés à faciliter la chute et le cours de l'eau dans sa propriété. Il faut encore excepter le cas où la source fournit aux habitants d'une commune, d'un village ou d'un hameau, l'eau qui leur est nécessaire ; mais alors les habitants doivent payer au propriétaire une indemnité réglée par experts, lorsqu'ils n'ont pas acquis ou prescrit l'usage de l'eau. (C. civ., 641, 642, 643.) C'est l'autorité judiciaire qui

(1) MM. Gillon et Stourm, auteurs du *Code des municipalités*, sont d'avis contraire. *V.* première livraison, p. 117.

est compétente pour décider si l'eau de la source est nécessaire aux habitants d'une commune ou d'un hameau. (Arrêt du Conseil du 20 juin 1839.)

Ces règles sont-elles applicables aux sources des rivières navigables et flottables? Il semble que le principe d'intérêt général qui a fait ranger ces rivières dans le domaine public doive s'appliquer aux sources qui leur donnent naissance, aussi bien qu'à leurs courants; s'il en était autrement, il dépendrait des particuliers d'anéantir la navigabilité en détournant le cours des eaux à la sortie de la source. Cependant on ne trouve ni dans l'ordonnance de 1669, ni dans les lois postérieures, aucune disposition qui range les sources dans le domaine public. Le raisonnement tiré de l'utilité de la navigation conduirait beaucoup trop loin, car les rivières ne deviennent ordinairement navigables que par la réunion à leurs propres eaux de celles qui proviennent d'autres sources; d'où il resulterait que toutes les sources seraient dans le domaine public, parce que toutes se rendent directement ou indirectement dans des rivières navigables. Il faut donc décider, avec le Code civil qui ne fait pas de distinction, que toutes les sources appartiennent aux particuliers dans les terrains desquels elles naissent, sauf le droit qu'a l'État de les acquérir pour cause d'utilité publique. Voilà quel est le droit pur; mais il existe ordinairement des faits qui le modifient : ainsi, indépendamment de l'impossibilité qu'il y aurait à changer le cours d'eau d'une source, si le volume d'eau était considérable, toutes les rivières assez importantes pour être navigables sont utiles à des communes qui peuvent réclamer le bénéfice des art. 641, 642 et 643 du Code civil.

1268. Nous avons parlé au n° 888 des sources d'eau

salée. Les sources d'eau minérale, qui peuvent influer sur la santé publique, sont soumises à des règles exceptionnelles. Ces règles, établies par l'arrêt du Conseil du 5 mai 1781, et qui ont été maintenues par la loi du 14 avril 1791, ont été mises en vigueur par l'arrêté du gouvernement du 29 floréal an VII. L'article 17 de cet arrêté porte que tout propriétaire qui découvrira dans son terrain une source d'eau minérale sera tenu d'en instruire le gouvernement, pour qu'il en fasse faire l'examen; d'après le rapport des commissaires nommés à cet effet, la distribution est permise ou prohibée. Une ordonnance du 18 juin 1823 rappelle cette disposition, et soumet le débit des eaux minérales à l'inspection des hommes de l'art. Le traitement des médecins inspecteurs est à la charge des propriétaires; il est compris chaque année au nombre des taxes autorisées par le budget des recettes. Les préfets sont autorisés à faire des réglements particuliers de police, qui, lorsqu'ils ont été approuvés par le ministre de l'intérieur, sont obligatoires pour les particuliers qui fréquentent les établissements d'eau minérale (1). (Ord. 18 juin 1823, art. 8, 9.)

1269. L'eau considérée comme courant fournit un moyen de transport pour les fardeaux et les personnes, et un moteur pour les usines; sous ce point de vue, elle ne peut être que rarement l'objet d'une propriété privée, mais elle reste ordinairement dans une sorte de communauté dont les effets sont réglés par le droit administratif, eu égard à la nature des services qu'elle peut rendre. Les cours d'eau se divisent en deux classes.

(1) La France compte plus de mille sources d'eaux thermales, sur lesquelles soixante-dix sept seulement sont fréquentées par les malades et les étrangers : six établissements thermaux appartiennent à l'Etat, vingt-quatre sont la propriété des communes ou des hospices, quarante-sept celle de particuliers. (Docum. offic., 9e sect., § 8.)

Les uns sont propres à la navigation des bateaux, ou seulement au transport des bois; ce sont les rivières *navigables* ou *flottables*. L'art. 538 du Code civil, rappelant en cela les anciens principes, les range dans le domaine public. (*V*. ord. de 1669, édits du 21 décembre 1693 et d'avril 1713.)

1270. Les cours d'eau qui ne sont ni navigables ni flottables paraissent laissés par la loi dans le domaine privé : effectivement l'art. 538 ne place dans le domaine public que les rivières navigables et flottables; l'article 644 semble ranger les autres dans le domaine privé, en donnant aux riverains la jouissance de l'eau. L'art. 560 attribue à l'État les îles nées dans les cours d'eau navigables et flottables, parce qu'il est propriétaire du lit; et quand l'art. 561 attribue aux riverains celles qui se forment dans les cours d'eau non navigables ni flottables, on en conclut que c'est en vertu du même principe. Enfin, les riverains profitent de l'alluvion (C. civ., 556) et de la pêche, et sont assujettis au curage. Tels sont les motifs sur lesquels on s'appuie pour décider que les riverains sont propriétaires non-seulement du courant, mais encore du lit des rivières non navigables ni flottables.

Cette conséquence n'est point admise par l'administration; et le ministre des finances a soutenu le système contraire à la tribune de la Chambre des Pairs, dans la discussion de la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale. L'opinion de l'administration a pour elle des raisons très-puissantes. Les rivières dont il est question appartenaient aux seigneurs hauts justiciers; l'abolition du droit féodal a dû les réunir au domaine public. En effet la loi des 22 décembre 1789 et 1er janvier 1790 donne au pouvoir exécutif l'administration des rivières et *des autres choses communes*, sans dis-

tinguer entre les rivières navigables ou flottables et les autres; la loi du 3 frimaire an VII, sur l'assiette et la répartition de la contribution foncière, considère aussi le lit des rivières comme commun, puisqu'elle les range, encore sans distinction, au nombre des choses, telles que les rues, les places publiques, etc., qui ne doivent point être cotisées. (L. 3 frim. an VIII, 103.) Le gouvernement, lorsqu'il rend une rivière navigable, ne doit d'indemnité aux riverains qu'à raison du chemin de halage et de la suppression de la pêche. (Décret du 22 janvier 1808, 2, 3; l. du 15 avril 1829, 3.) Enfin, le Code civil lui-même reconnaît et consacre le même principe, puisque dans le cas de changement de lit, même d'une rivière *non navigable*, l'ancien lit est abandonné à titre d'indemnité aux propriétaires des fonds nouvellement occupés, ce qui ne pourrait pas avoir lieu si la propriété de cet ancien lit avait appartenu aux riverains. (C. civ., 563.)

Quant aux arguments sur lesquels s'appuie le système de la propriété des riverains, on y répond en disant que l'art. 644 du Code civil ne parle pas du lit, mais seulement de *l'eau courante*, et que les droits qu'il attribue aux riverains sont de véritables droits d'usage, qui comprennent la jouissance de l'eau, les produits de la pêche, et mettent en conséquence le curage à leur charge; que le droit d'alluvion leur est commun avec les riverains des fleuves et rivières navigables qui sont incontestablement du domaine public, et qu'ainsi on n'en peut rien conclure pour la propriété du lit; que l'art. 561, qui déclare que les îles nées dans le lit d'une rivière non navigable appartiennent aux riverains, est une simple concession que l'État a faite aux particuliers, et non la conséquence d'un droit de propriété, dont il n'a pas même été question dans la discussion.

M. Tronchet disait en effet : « Les îles et îlots dans les rivières non navigables sont des objets de si peu d'importance, qu'il n'y a peut-être aucun intérêt à les disputer aux particuliers(1). » Il ne vint pas à l'esprit des législateurs de cette époque de justifier par un droit de propriété l'attribution que la loi faisait aux riverains.

Il faut donc décider que les rivières dont il s'agit ne sont en dehors du domaine public que pour l'usage, sauf encore les restrictions apportées par les lois et les règlements d'administration publique relativement à la fixation de la hauteur des eaux, aux constructions d'usines, etc. Ce principe nous paraît conforme à la nature des choses et à l'intérêt public : à la nature des choses, car les rivières paraissent essentiellement destinées à rester dans cette sorte de communauté sans laquelle les services qu'elles peuvent rendre sont presque nuls ; à l'intérêt public, car il faudrait de trop grands services pécuniaires si, pour rendre une rivière navigable, on était obligé d'acquérir le lit par expropriation, comme on acquiert le sol sur lequel on construit des grandes routes. Ainsi s'expliquent facilement toutes les obligations imposées aux riverains, la nécessité où ils sont d'obtenir une autorisation pour établir un moulin ou toute autre usine, la condition qu'on leur impose de démolir leurs constructions sans indemnité, quand l'utilité publique l'exige, etc. Il en résulte encore que les riverains ne peuvent acquérir de droits contre l'État, à moins de concessions formelles, mais qu'ils peuvent en acquérir les uns contre les autres. Nous verrons plus bas les conséquences de ce dernier principe, relativement aux règlements d'eau.

1271. Ce que nous venons de dire des rivières ne

(1) Conférence du Code civil sur l'art. 560.

s'applique pas aux simples ruisseaux; on conçoit en effet qu'à l'égard des unes, le cours d'eau soit considéré comme la chose principale, tandis que pour les autres il reste l'accessoire du terrain sur lequel il coule et qu'il fertilise. Aussi les différents textes de lois que nous avons cités ne s'appliquent-ils qu'aux rivières. Mais cela même donne naissance à une difficulté sérieuse : comment distinguer une rivière d'un ruisseau? C'est là une question qui ne peut être résolue que par l'examen des lieux; il faut apprécier le volume des eaux, chercher quels sont les usages auxquels elles peuvent être consacrées, et spécialement si à l'aide de quelques travaux elles pourraient servir à la navigation; enfin, on doit avoir égard au nom lui-même qui a été donné au cours d'eau dans le pays et dans les anciens titres; car une opinion publique et ancienne, qui constitue une sorte de *possession d'état*, doit être d'un grand poids pour la solution de semblables difficultés. La distinction est dans la nature, dans la langue, dans le droit ancien comme dans le droit nouveau; on ne peut donc la nier sous prétexte qu'elle offre des difficultés dans l'application (1).

1272. *Les canaux* sont des cours d'eau creusés de main d'homme, et destinés *soit à la navigation*, *soit à l'irrigation*, *soit au roulement des usines*, *soit au desséchement des terrains inondés*.

Les canaux destinés à la navigation font partie de l'ensemble des communications d'intérêt général; ils sont assimilés aux grandes routes quant à leur construction, quant à leur entretien et quant à leur police.

(1) Nous avons donné à notre opinion tout le développement que ne comporte pas un ouvrage élémentaire, dans une dissertation spéciale qui a été insérée dans le tome 4, p. 191, de la *Revue de Législation et de Jurisprudence*. Nous reproduisons cette dissertation à la fin du 3e volume de nos Éléments.

Ainsi la construction des canaux de navigation ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ou d'une ordonnance du Roi, suivant la distinction posée dans l'article 3 de la loi du 3 mai 1841 ; toutes les formalités prescrites par cette loi pour arriver à l'expropriation forcée doivent être observées. L'expropriation doit porter ici non-seulement sur le terrain destiné au canal, mais encore sur l'espace nécessaire pour l'établissement des chemins de halage (n° 1294); de plus, les canaux ne pouvant rendre de services qu'autant que les eaux y sont maintenues à une certaine hauteur, l'Etat doit s'assurer la jouissance des sources et des cours d'eau du voisinage.

On peut se demander si, dans ce dernier cas, l'Etat devra une indemnité aux propriétaires qu'il prive ainsi du libre usage des eaux. La question est résolue par les principes que nous avons posés n° 1270. Nous pensons que les riverains de cours d'eau non navigables ni flottables n'ont sur ces cours d'eau qu'un droit d'usage précaire subordonné à l'utilité publique, et qui peut être modifié par des règlements administratifs. Leur droit, en effet, est subordonné même à la volonté du propriétaire de la source, qui peut, comme nous l'avons vu, en détourner le cours, et priver ainsi les riverains de l'usage de l'eau. Il n'y aurait à la rigueur d'indemnité à donner qu'au propriétaire de la source; mais, comme le droit de détourner l'eau ne peut être exercé que fort rarement, il arrivera le plus souvent que cette indemnité ne sera pas réclamée. Nous pensons donc que les riverains ne peuvent demander d'indemnité qu'autant qu'ils seraient forcés de démolir des constructions qu'ils auraient faites avec l'autorisation de l'administration, pourvu toutefois que l'acte de concession n'ait pas contenu la réserve de la démolition sans indemnité. On

trouve une application de ces principes dans les art. 1 et 2 d'un décret du 22 février 1813, relatif aux canaux de Loing et d'Orléans, qui met à la disposition de ces canaux toutes les eaux qui y tombent naturellement ou par suite d'ouvrages d'art, défend de les détourner sans autorisation, et ne prévoit la nécessité d'une expropriation que pour les terrains, les maisons ou les usines.

1273. Les canaux ont sur les grandes routes cet avantage, qu'ils donnent lieu à l'établissement d'un droit de péage, qui devient ensuite une source de revenus pour l'État; le tarif de ce droit est établi par la loi de concession, ou par une ordonnance en vertu de la loi. Il arrive aussi que le gouvernement s'adresse à des capitalistes qui se chargent de faire toutes les acquisitions de terrain et tous les travaux nécessaires pour l'établissement d'un canal, moyennant la perception des droits pendant un temps déterminé, à la suite duquel l'Etat se trouve, sans avoir fait aucune avance, en possession d'une propriété productive. Les concessionnaires d'un canal sont subrogés aux droits de l'administration pour effectuer l'expropriation, et pour percevoir le péage, qui ne peut être établi directement au profit de simples particuliers. Mais la concession, lors même qu'elle est perpétuelle, ne leur donne pas la pleine propriété et la libre disposition du canal; ils n'ont pas le droit de le supprimer, d'en changer la destination, d'en modifier le tarif, de se refuser aux réparations nécessaires pour l'entretenir en bon état de service; en un mot, ils sont plutôt concessionnaires des profits que le canal peut produire, que du canal lui-même qui continue à être considéré comme voie publique, et en conséquence est imprescriptible ainsi que ses accessoires. D'un autre côté,

comme il procure des bénéfices, le terrain qu'il occupe est porté au rôle de la contribution foncière comme terre de première qualité. (Loi du 23 juillet 1820, art. 26.) L'administration conserve le droit de faire des règlements pour le maintien de l'ordre sur les ports et dans les gares dépendants du canal. (Ord. 19 oct. 1821.) Les riverains du chemin de halage ont droit aux servitudes auxquelles sont assujettis les terrains du domaine public (C. cass., 29 février 1832); réciproquement, ils sont soumis aux obligations qui pèsent sur les riverains des grandes routes. Enfin, les canaux et les chemins de halage font partie de la grande voirie, et les contraventions commises soit contre les règles générales, soit contre les règlements particuliers qui font loi pour ceux qui les fréquentent, sont constatées, réprimées et punies par l'autorité administrative (n° 1300).

1274. Les *canaux d'irrigation* peuvent être créés de deux manières différentes, savoir : comme un objet de spéculation par un particulier, ou par une société qui en fait les frais, et qui concède ensuite à des propriétaires l'eau dont ils ont besoin, moyennant le payement d'un droit; ou par l'administration elle-même, agissant en vertu du principe d'utilité publique. Dans l'un comme dans l'autre cas, si la cession des terrains pour la confection des canaux n'a pas lieu à l'amiable, il faut avoir recours à la voie d'expropriation pour cause d'utilité publique. Quand l'entreprise est faite par une société d'arrosants, cette société a la propriété du canal, et jouit exclusivement du produit de la pêche et de tous les autres produits utiles. Lorsque la construction a été faite aux frais de l'État, les dépenses d'entretien sont supportées par les propriétaires dans l'intérêt desquels le canal est construit; la répartition en

est faite par l'autorité administrative, et les difficultés auxquelles elles donnent lieu sont jugées par le conseil de préfecture. (*V*. n°s 1325 et 1327.) Les canaux d'irrigation, une fois établis, sont soumis à la haute police de l'administration, à laquelle il appartient de prescrire toutes les mesures réglementaires, notamment celles relatives au curage. (L. du 14 floréal an XI.)

1275. Les usines placées sur le bord ou en travers des cours d'eau offrent de graves inconvénients : elles nécessitent des travaux de barrage et d'écluse qui gênent la navigation ; elles peuvent être emportées par les grandes eaux, etc. Il arrive quelquefois que, pour obvier à ces inconvénients, on creuse un canal latéral à la rivière, par lequel s'écoule une partie de l'eau, qui est ensuite rendue à sa première direction après avoir mis l'usine en mouvement. Ces prises d'eau ne peuvent avoir lieu qu'avec l'autorisation de l'administration, qui doit avoir égard aux besoins de la navigation, et à ceux des autres riverains appelés à présenter leurs observations dans une enquête *de commodo et incommodo*. L'autorisation administrative n'est accordée que par mesure d'ordre public ; elle ne dispense pas le constructeur de l'usine d'acquérir le sol sur lequel il veut creuser son canal, lorsqu'il n'en est pas propriétaire, et le cours d'eau qu'il se procure ainsi reste toujours soumis à la haute police de l'administration, à cause de l'influence qu'il peut avoir sur le cours d'eau principal ; mais, d'un autre côté, il est propriétaire du canal et de ses rives, de telle sorte que lui seul en a tous les avantages, et que personne ne peut, sans son autorisation, y pêcher, y couper des herbes, etc

1276. C'est aussi à l'aide de canaux que l'on parvient à procurer l'écoulement des eaux qui inondent les marais. Lorsque des desséchements ont été faits par

des particuliers, les canaux appartiennent à tous les propriétaires dans l'intérêt desquels ils ont été construits. Il en résulte qu'eux seuls peuvent profiter de tous les avantages qu'ils procurent; que, par exemple, ils jouissent seuls de la pêche; que personne ne peut malgré eux y établir des usines, des digues, des barrages, etc., même avec l'autorisation de l'administration; qu'ils ont le droit de demander devant les tribunaux ordinaires la destruction de ceux qui ont été établis sans être fondés en titre. (Arrêt du Cons. du 1er sept. 1825.)

Si les canaux procurent aux propriétaires des terrains desséchés des avantages communs, ils les assujettissent aussi à des charges communes. Le bien public est intéressé à ce que ces propriétaires ne laissent pas perdre par leur négligence tout le fruit des dépenses qui ont été faites; aussi un règlement d'administration publique, arrêté en Conseil d'État sur le rapport du ministre, la proposition du préfet et l'avis des syndics, des propriétaires et de la commission de dessèchement, fixe le genre et l'étendue des contributions nécessaires pour subvenir aux dépenses d'entretien, et nomme une commission composée de propriétaires pour les faire exécuter. La réparation de tous les dommages causés est poursuivie par voie administrative, comme pour les objets de grande voirie. Les conseils de préfecture connaissent aussi des difficultés relatives au mode de répartition de la cotisation. Les délits sont poursuivis devant les tribunaux ordinaires. (L. 16 sept. 1807, art. 25, 26 et 27.)

CHAPITRE II.

DES COURS D'EAU NAVIGABLES.

SOMMAIRE.

§ Ier. De la navigabilité.

1277. *Les rivières navigables et flottables appartiennent à l'État.*
1278. *Qu'entend-on par rivières navigables et flottables?*
1279. *Quelle est l'autorité qui prononce sur la navigabilité?*
1280. *De la canalisation des rivières, et de ses effets quant aux riverains.*
1281. *A la charge de qui sont les travaux faits dans les rivières navigables?*
1282. *Division de la navigation intérieure de la France en bassins.*

§ II. Du courant des rivières navigables.

1283. *Règles de police relatives au courant des rivières.*
1284. *Des usines établies sur les cours d'eau navigables.*
1285. *Obligations des propriétaires d'usines.*
1286. *Chômage des usines.*
1287. *Indemnité due aux propriétés privées pour les dégâts qui sont la suite de la navigation.*
1288. *Règles spéciales pour le flottage à bûches perdues. — Servitudes auxquelles il donne lieu.*

§ III. Des chemins de halage, marchepieds, ports, etc.

1289. *Du chemin de halage et du marchepied.*
1290. *De l'indemnité due pour l'établissement du chemin de halage.*
1291. *Fixation de la ligne du rivage.*
1292. *A quelles rivières est dû le chemin de halage?*
1293. *Le chemin de halage est-il dû sur les îles?*
1294. *Le chemin de halage est-il dû aux canaux de navigation?*
1295. *Quelle est l'autorité qui détermine l'établissement et la largeur du chemin de halage?*
1296. *En quoi consiste la servitude du chemin de halage?*

§ 1er, De la navigabilité.

1277. Le caractère distinctif des cours d'eau du domaine public, proprement dit, est de servir au transport des personnes ou des marchandises; c'est à cause de l'utilité que la société tout entière peut en retirer, qu'on les range au nombre des choses qui ne peuvent appartenir à personne, parce qu'elles doivent servir à tout le monde Tel est l'esprit de la loi du 12 novembre 1790, art. 2, et de l'art. 538 du Code civil, qui placent dans le domaine public les fleuves et les rivières navigables et flottables.

1278. D'après l'ordonnance de 1669, on ne considérait comme rivières navigables que celles portant bateaux *sans artifices et sans ouvrages de main*; mais, les lois actuelles étant conçues d'une manière plus générale, il n'y a pas lieu de faire aujourd'hui cette distinction; c'est ce qui résulte des discussions des Chambres sur l'art. 1er de la loi du 15 avril 1829, c'est aussi la jurisprudence de la Cour de cassation. (Arrêt du 29 juillet 1828.) Le fait qu'une rivière peut porter des batelets, et même des bacs pour le passage des personnes et des voitures, ne suffit pas pour qu'on doive la considérer comme actuellement navigable; il faut pour cela qu'elle puisse être parcourue dans un espace

assez considérable pour faire l'office de chemin et servir de moyen de transport.

Les rivières sont *flottables* lorsqu'elles ont assez d'eau pour transporter non plus des bateaux et des marchandises, mais seulement des morceaux de bois que l'on confie à leur courant. Il y a deux manières de faire ce transport : la première consiste à réunir les morceaux de bois au moyen de liens, et à en former ce qu'on appelle des *trains*, ce sont de longs radeaux qui peuvent être dirigés par les mariniers qui les montent; la seconde consiste à jeter le bois dans le courant, et à le faire surveiller par quelques hommes qui empêchent qu'il ne s'amoncelle et ne suspende le cours de l'eau, c'est le *flottage à bûches perdues*.

Un avis du Conseil d'État du 21 février 1822 établit une distinction entre les rivières *flottables sur trains et radeaux*, et les rivières *flottables seulement à bûches perdues;* il décide que le droit de pêche dans les premières peut être affermé au profit de l'État, et que dans les secondes il appartient aux riverains. Cette distinction a depuis été sanctionnée par la loi du 15 avril 1829, art. 5. La Cour de cassation a également rangé les cours d'eau de la seconde classe au nombre de ceux qui sont dans le domaine privé (arrêt du 22 août 1823), de telle sorte que le flottage ne constituerait qu'une servitude d'utilité publique. Cependant le ministre des finances a toujours soutenu, dans l'intérêt du trésor, que le mot *flottable* s'appliquait sans distinction à tous les cours d'eau où se fait le flottage du bois. Il existe même un arrêté du Directoire du 13 nivôse an v, dont l'art. 4 décide que les ruisseaux servant au flottage des bois destinés à l'approvisionnement de Paris sont propriétés nationales; mais on objecte que cet arrêté n'a point été inséré au Bulletin des Lois, et

l'on fait observer qu'en tout cas il ne pourrait avoir plus de force que les lois elles-mêmes. Cette discussion présente peu d'importance, si l'on adopte les principes que nous avons émis, n° 1270, sur la propriété des cours d'eau non navigables.

Le domaine de l'État, relativement aux cours d'eau navigables et flottables, s'étend même à leurs bras non navigables ni flottables qui sont considérés comme leurs accessoires ; c'est ce qui résulte d'un arrêt du Conseil du 14 août 1694, et ce qui est généralement admis par la doctrine et par la jurisprudence. Il ne faut pas cependant pousser trop loin les conséquences de ce principe, et considérer comme propriété de l'État les dérivations creusées par les riverains sur leurs propriétés particulières, et entretenues à leurs frais. (L. 15 avril 1829, 1.)

Quand une rivière n'est navigable ou flottable que dans certaines parties de son cours, les parties non navigables ni flottables sont laissées aux propriétaires riverains, sans cependant que ceux-ci puissent disposer de l'eau de manière à gêner ou à rendre impossible la navigation des parties inférieures. (Arrêté du 19 ventôse an VI, art. 10.)

1279. La *navigabilité* d'une rivière est un fait ordinairement assez notoire pour qu'il ne soit pas contesté ; cependant, si la question est douteuse et qu'il soit nécessaire de la résoudre, c'est au pouvoir administratif qu'il appartient de le faire. (C. de cass., 29 juin 1813, 23 août 1819.) Il arrive beaucoup plus fréquemment qu'il y a du doute sur la fixation précise du point où une rivière devient navigable ; cette fixation est aussi dans les attributions du pouvoir exécutif. M. de Cormenin attribue au préfet, sauf recours au ministre, le droit de déclarer si une rivière est navigable ou flot-

table, et par conséquent de déterminer le point où commence et où cesse la navigabilité (1). Il nous semble que, d'après la loi du 15 avril 1829, cette détermination doit être faite par une ordonnance du Roi, précédée d'une enquête *de commodo et incommodo*. Nous pensons que le préfet n'aurait le droit de faire cette détermination qu'en l'absence de l'ordonnance royale, et seulement d'une manière provisoire (2).

Ce n'est pas seulement sur la navigabilité présente ou future que l'administration a le droit de statuer, mais encore sur la navigabilité passée, et cela lors même que la question est incidente et préjudicielle à une question qui est de la compétence des tribunaux ordinaires. Ainsi, par exemple, les riverains d'un cours d'eau dont la pêche a été attribuée à l'État par l'ordonnance du 10 juillet 1835, rendue en exécution de la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale, réclament devant les tribunaux une indemnité parce qu'ils soutiennent que le droit de pêche leur appartenait avant l'attribution qui en a été faite à l'Etat; ils allèguent à l'appui de leur prétention qu'à l'époque où l'ordonnance de 1835 a été rendue, le cours d'eau n'était pas *navigable*. La question de navigabilité change-t-elle de

(1) *Questions de droit administratif*, 5e édit., t. 1, p. 510.

(2) M. Proudhon, *Domaine public*, no 1198, pense que la flottabilité à bûches perdues existe de plein droit et n'a pas besoin d'être déclarée. Quand elle est un fait établi et non contesté, il est inutile sans doute qu'une décision administrative intervienne; mais, dans le cas contraire, nous ne voyons pas pourquoi on ferait une distinction entre ce mode d'usage public et les autres. Les raisons sont les mêmes dans tous les cas; si les obligations des riverains sont moins lourdes quand il n'y a qu'un flottage à bûches perdues, elles n'en existent pas moins. Ainsi, tout ce qui est relatif aux constructions d'usines, aux barrages pour les arrosements, etc., devra être modifié en considération du flottage. Il faudra aussi un marchepied, pour lequel nous ne pensons pas qu'on puisse se dispenser d'indemniser les riverains, quand le flottage, qui n'existait pas encore, sera établi. (*V.* un décret du 25 janvier 1807, qui contient un règlement pour le flottage des ruisseaux de la vallée de Neustadt.)

nature parce qu'elle est préjudicielle à la question de propriété de la pêche qui est de la compétence des tribunaux, et parce qu'elle se rapporte à une époque antérieure? La Cour de Caen avait décidé l'affirmative le 17 févr. 1841, en se fondant sur ce qu'ici la question de navigabilité ne se présente plus comme un point d'intérêt public devant être l'objet d'une disposition réglementaire à rendre ou à interpréter de la part de l'autorité administrative, mais seulement comme un des éléments de solution d'une question de propriété privée. Cette doctrine n'a point été admise par le Conseil d'État, qui a maintenu, le 23 juin 1841, l'arrêté de conflit élevé contre l'arrêt de Caen. En effet, le droit de l'administration de déclarer la navigabilité s'applique aussi bien à la navigabilité antérieure qu'à la navigabilité présente; dans l'un et dans l'autre cas, les faits matériels ou les actes qu'il s'agit d'apprécier sont de la même nature. S'il en était autrement, lorsqu'il s'agit du droit de pêche, parce que l'indemnité est réglée par les tribunaux, comme l'indemnité due pour l'établissement du chemin de halage, quand la rivière n'était pas navigable à l'époque du décret du 22 janvier 1808, est réglée par l'administration (n° 1290), il arriverait que la même question pourrait être soumise à deux autorités différentes, suivant qu'elle se rattacherait à la pêche ou au chemin de halage; et que telle rivière, déclarée navigable par l'autorité judiciaire, pourrait être déclarée innavigable, à la même époque, par l'autorité administrative.

1280. Il est des rivières qui ne sont pas navigables, mais qui peuvent le devenir à l'aide de travaux de *canalisation*. Aux termes de l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841, ces travaux ne peuvent être exécutés qu'en vertu d'une loi rendue après une enquête administra-

tive. Alors les particuliers perdent tous les droits qu'ils avaient sur le cours d'eau avant qu'il fût déclaré navigable ; ce qui donne lieu à la question de savoir s'il leur est dû une indemnité. La loi du 15 avril 1829 en accorde une dans ce cas pour la pêche, et renvoie, pour le réglement, à la loi du 8 mars 1810, qui est aujourd'hui remplacée par celle du 3 mai 1841. Le décret du 22 janvier 1808 accorde aussi une indemnité pour l'établissement des chemins de halage. Enfin, le principe général d'une indemnité préalable pour toute espèce de dépossession doit recevoir son application à l'égard des constructions, telles que les usines qui ont été élevées avec l'autorisation administrative, et qui constituent des propriétés privées. (*V.* n° 1319.) Il y aurait encore lieu à indemnité s'il était nécessaire de détruire une île née dans le milieu du cours d'eau, et qui est devenue la propriété des riverains d'après l'article 561 du Code civil. (Arrêt du Conseil du 3 mai 1839.) Mais nous pensons, d'après les principes que nous avons exposés n° 1270, qu'il n'est dû aucune indemnité pour le lit de la rivière et pour les avantages que le cours d'eau procurerait aux riverains, parce que ceux-ci n'avaient qu'une jouissance précaire subordonnée à l'intérêt public.

1281. Les dépenses relatives aux rivières navigables sont, en principe général, à la charge de l'État ; cependant, lorsqu'il est question de travaux qui servent à la fois à l'exercice de la navigation et au roulement d'une usine, les frais en doivent être supportés par le trésor public et par les propriétaires dans une proportion déterminée par des réglements d'administration publique; ce qui doit s'entendre non-seulement des travaux de levées, barrages, digues, écluses, mais encore de ceux du curage lui-même, quoiqu'il soit or-

dinairement à la charge de l'État. (L. 16 sept. 1807, 33, 34; C. d'Etat, 10 janv. 1821.) Il résulte de la loi du 15 avril 1829 que l'entretien des rivières flottables seulement à bûches perdues est à la charge des particuliers : c'est qu'ici l'usage de la rivière n'enlève pas aux riverains les avantages qu'elle produit ; comme ils conservent le droit de pêche, il est juste qu'ils supportent les charges.

1282. La navigation intérieure de la France est divisée en bassins, dont les limites sont déterminées par les montagnes ou coteaux qui versent leurs eaux dans le fleuve principal ; et chaque bassin est subdivisé en arrondissements de navigation. Les portions de fleuves et rivières faisant partie de départements autres que celui dans lequel est placé le chef-lieu d'arrondissement de navigation, sont mises dans les attributions administratives du préfet de ce chef-lieu, et ce seulement en ce qui concerne les travaux à exécuter dans le lit et sur les bords de la rivière ou du fleuve ; le surplus de l'administration continue à être exercé par le préfet du territoire. L'ingénieur du département du chef-lieu exerce ses fonctions relativement aux travaux à faire sur toute l'étendue des fleuves et rivières compris dans les attributions du préfet de son département (1). (Arr. du 8 prair. an XI, 1, 2, 3.)

§ II. Du courant des rivières navigables.

1283. La navigabilité d'une rivière donne naissance

(1) Au 1er janvier 1837, l'étendue des rivières navigables était de 8,964,408 mètres ; celle des canaux de navigation, de 3,699,931 m. ; total, 12,664,339 m., ou 3,248 lieues moyennes et 870 millièmes. Les communications par terre étant de 842,549,229 mètres ou 216,145 lieues et 51 millièmes, le total général des communications soit par terre, soit par eau, était de 855,213,568 m. ou 219,393 lieues et 921 millièmes. (*Statistique générale*, t. 1, p. 49.)

à un ensemble de règles relatives à son *courant* et à ses *rives*, et à la *police de la navigation*.

Quant au *courant*, c'est-à-dire à la masse d'eau nécessaire pour la navigation, on prohibe tout ce qui pourrait en diminuer la force ou gêner le passage des bateaux. Ainsi l'ordonnance de 1669, art. 44, défend à toutes personnes de détourner l'eau des rivières navigables ou flottables, ou d'en affaiblir et altérer le cours par tranchées, fossés et canaux, à peine contre les contrevenants d'être punis comme usurpateurs et de payer les réparations. La loi du 6 octobre 1791 avait levé cette défense, qui a été rétablie par les lois postérieures, et notamment par l'article 644 du Code civil. Aujourd'hui, aucune prise d'eau ne peut être faite dans un cours d'eau du domaine public sans une autorisation accordée par une ordonnance du Roi. (*V.* n° 729.)

L'ordonnance de 1669 défend de jeter dans les cours d'eau aucune ordure ou immondice; l'ordonnance du 24 juin 1717 ordonne à tous riverains, mariniers ou autres, de faire enlever les pierres, terres, bois, pieux, débris de bateaux, et autres empêchements étant de leur fait et à leur charge, dans le lit des rivières. Les riverains ne peuvent non plus faire sur les bords aucuns travaux, même défensifs, sans autorisation.

Les anciens règlements sur la police des rivières, émanés du Roi, des assemblées d'États et des Parlements, sont encore en vigueur soit dans toute la France, soit dans les pays soumis autrefois à l'autorité des États et des Parlements, en tant du moins qu'ils n'ont point été abrogés par des lois ou par des règlements nouveaux. L'autorité réglementaire en cette matière appartient aujourd'hui au Roi, quand il s'agit de mesures de police générale; le droit des préfets, et même ordi-

nairement des ministres, se borne à des propositions : telle est l'interprétation donnée par la pratique de l'administration et par la jurisprudence du Conseil d'État aux lois des 22 déc. 1789-8 janv. 1790, sect. 3, art. 5, 12 et 20 août 1790, chapitre 6. Nous verrons dans la suite de ces développements quel est, dans les différents cas qui peuvent se présenter, le rôle que jouent les agents de l'administration relativement à ce qui concerne les cours d'eau de toute nature (1).

1284. D'après les anciennes ordonnances, personne ne peut sans autorisation construire sur les rivières navigables et flottables aucun moulin, batardeau, écluse, gord, pertuis, etc. (2). Cette autorisation est accordée aujourd'hui par une ordonnance du Roi, après une instruction administrative, dans laquelle les parties intéressées sont admises à présenter leurs observations (nos 1311 et suiv.) (Arr. du 19 vent. an VI *.) La loi du 16 juillet 1840, et après elle toutes les lois de finance, ont autorisé la perception d'un droit pour l'établissement des usines sur les cours d'eau navigables; ces lois ajoutent que les permissions sont toujours révocables sans indemnité.

Un grand nombre d'usines s'étaient établies sans titre, soit sur les rivières navigables, soit sur les autres cours d'eau du domaine public. L'arrêté du 19 ventôse an VI prescrivit aux administrations départementales de faire la visite des rivières navigables et flottables,

(1) *V.* outre l'ord. de 1669 et l'arrêt du Conseil du 24 juin 1777, les arrêts du Conseil des 16 décembre 1759, 17 juillet 1781, 23 juillet 1783. Une codification de ces différents actes serait une chose fort importante. *V.* aussi loi du 22 décembre 1789, sect. 3, art. 2; l. des 12 et 20 avril 1790, ch. 6; 28 sept. et 6 oct. 1791, t. 2, art. 15 et 16, dont les textes sont cités dans l'arrêté du 29 vent. an VI, qui se trouve à l'Appendice.

(2) *V.* ord. de 1515, de 1669, art. 42, 43 et 44, relatées dans l'arrêté du 19 vent. an VI *, et les lois des 22 décembre 1789, sect. 3, art. 2; 12 et 20 août 1790, chap. 6; 28 sept. et 6 oct. 1791, t. 2, art. 15 et 16.

des canaux d'irrigation et de dessèchement, et d'ordonner la destruction des usines, moulins ou chaussées qui ne seraient pas fondés en titre. Cette destruction devait être ordonnée dans le mois de la visite ; mais il est évident que le délai n'est point fatal, et que l'administration peut encore aujourd'hui user du droit que lui attribue l'arrêté, sans qu'on puisse lui opposer de déchéance ou de prescription, parce qu'il s'agit ici des intérêts du domaine public, contre lequel on ne peut prescrire. L'autorisation, avons-nous dit, doit être donnée par ordonnance du Roi ; d'où il résulte que celle qui émanerait d'un préfet ou d'un ministre serait comme non avenue, et que le constructeur encourrait la démolition et l'amende. (Conseil d'État du 14 juillet 1841.) Au surplus, l'administration doit agir dans cette matière avec la plus grande réserve, et n'ordonner la destruction des usines, même non fondées en titre, qu'autant que leur existence aurait de graves inconvénients. D'un autre côté, les propriétaires d'usines qui n'ont point de titre, mais dont on tolère l'existence, doivent, pour se mettre à l'abri de toute inquiétude, solliciter une autorisation.

L'arrêté de l'an VI ne prescrit pas seulement d'ordonner la démolition des usines non fondées en titre, il veut aussi que l'administration départementale dresse un état de celles, même fondées en titre, qui sont dangereuses ou nuisibles pour la navigation (arrêté du 19 vent. an VI *), et l'administration supérieure peut en ordonner la modification, le déplacement ou la suppression, en vertu du droit de haute police qui lui est conféré sur les cours d'eau, dans l'intérêt de la navigation.

La suppression d'une usine, faite dans l'intérêt de la navigation, ne donne droit à une indemnité qu'autant

qu'elle était fondée en titre, et que le titre ne contenait pas la clause de démolition sans indemnité. (Loi du 16 sept. 1807, 48.) Les rivières navigables faisant partie du domaine public, et ce domaine ayant été déclaré inaliénable par l'édit du 1er avril 1566, les seuls titres qui puissent conférer un droit sont ceux antérieurs à cette date; depuis il n'a pu être établi d'usines sur les fleuves et rivières navigables et flottables qu'à titre précaire et de pure tolérance. (Arrêts du Conseil des 14 janvier 1839 et 19 mars 1840.) Le même principe s'applique à toute autre espèce de concessions. D'après la jurisprudence administrative, l'indemnité, quand elle est due, est réglée par le conseil de préfecture. (Arrêt du Cons., 26 déc. 1840.) Nous croyons, par application du principe général posé dans la loi du 3 mai 1841, que l'indemnité devrait être réglée par le jury. Notre opinion peut s'appuyer sur deux arrêts du Conseil des 14 novembre 1833 et 17 avril 1834, desquels il résulte que dans le cas de réduction perpétuelle de la force motrice d'une usine, il y a une expropriation qui donne lieu à une indemnité que les conseils de préfecture ne sont pas compétents pour régler. Ce principe est applicable, à bien plus forte raison, lorsque ce n'est pas seulement la force motrice qui est diminuée, mais l'usine elle-même qui est supprimée. Dans ces différents cas, les titres invoqués par les propriétaires d'usines doivent d'abord être soumis à l'administration, en vertu des art. 3, 4 et 5 de l'arrêté du 19 vent. an VI, et de l'article 8 de la loi du 16 septembre 1807, afin qu'elle décide s'il y a lieu ou non à accorder l'indemnité. (Arrêt du Conseil, 6 sept. 1842.)

La suppression d'une usine établie sur un cours d'eau navigable, quand elle n'est pas fondée en titre, ou quand le constructeur ne s'est pas conformé aux

conditions de l'ordonnance de concession, peut être ordonnée par le conseil de préfecture (Conseil d'État, 20 juin 1821), parce que c'est une contravention en matière de grande voirie, qui, aux termes de la loi du 29 floréal an x, rentre dans la compétence de ces tribunaux administratifs. Quand il s'agit d'une usine construite en vertu d'une ordonnance du Roi, elle ne peut être supprimée que par une autre ordonnance rendue dans les mêmes formes que la première (Conseil d'État du 29 août 1821), c'est-à-dire après une enquête *de commodo aut incommodo*. (Quant aux voies de recours, *v.* n° 1318.)

Aucune disposition de loi ou d'ordonnance n'impose aux propriétaires de moulins autorisés l'obligation de se pourvoir d'une permission préalable, lorsqu'il devient nécessaire de réparer leurs usines, sauf le droit qui appartient toujours à l'administration de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le libre cours des eaux et le service de la navigation. (Arrêt du Conseil, 31 janv. 1838.) Il en serait autrement, d'après l'art. 9 de l'arrêté du 19 ventôse an VI, si des changements étaient apportés sans autorisation à l'état des usines ; ces changements constitueraient des contraventions de grande voirie, qui devraient être réprimées par le conseil de préfecture. (Arrêts du Cons. des 1er fév. 1833, 4 avril 1837.) (*V.* cependant n° 1315, *in fine.*)

1285. Les propriétaires d'usines autorisées doivent conserver et entretenir en bon état les digues, chaussées, épanchoirs et passe-lits ou pertuis qui servent au passage des bateaux, radeaux et bois mis à flot. Dès que les conducteurs de bateaux, radeaux et bois mis à flot, se présentent pour passer, les personnes chargées de la conduite des usines, ou leurs préposés, doivent déboucher les pertuis ; elles doivent aussi se trouver en

assez grand nombre pour faciliter la remonte des bateaux, à peine d'amende et de dommages-intérêts (1). Les propriétaires d'usines peuvent être tenus de dommages-intérêts envers les marchands et les propriétaires de bateaux, en cas de naufrage ou même de simple retard provenant de leur faute (2).

1286. Le passage est dû en général sans indemnité; mais, quand il en résulte pour les usines la nécessité de suspendre leurs travaux à cause du manque d'eau, les propriétaires d'usines autorisées ont droit à une indemnité de chômage, qui est fixée aujourd'hui à 4 fr. pour le chômage d'un moulin pendant vingt-quatre heures, quel que soit le nombre de ses tournants (3); à moins toutefois que l'usine n'ait été autorisée sous la condition de souffrir le chômage sans aucune indemnité (4).

Le chômage peut aussi avoir lieu par suite de travaux extraordinaires ordonnés par l'administration. Dans ce cas, il ne serait pas juste de ne payer au propriétaire de l'usine que l'indemnité ordinaire réglée pour les chômages qui ont pu être prévus dès le principe; on doit lui tenir compte des divers articles de dépenses, tels que l'entretien des machines, le coût de la patente, les frais d'exploitation, qui ne cessent pas immédiatement avec la cessation du travail de l'usine, et l'intérêt du capital nécessaire à l'exercice de l'industrie. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'État le 6 février 1831. Cependant le Conseil a refusé, le 11 mai 1838, l'indemnité réclamée pour un chômage nécessité par

(1) Ord. du 23 juill. 1793, art. 11, 12, 13 et 15. L'art. 12 de cette ordonnance décrit en termes techniques les travaux qui doivent être faits pour assurer le passage.

(2) Ord. de 1669, t. 27, art. 45.

(3) Loi du 28 juillet 1824.

(4) Décret du 12 nov. 1811, art. 14.

des travaux entrepris dans l'intérêt du service de la navigation. Cette décision s'explique, selon nous, par l'existence d'un réglement spécial du 21 juin 1786, obligeant les meuniers de la Sambre à exécuter tout ce qui leur est prescrit pour le bien de la navigation. Nous pensons qu'en thèse générale, et sauf les exceptions spécialement prévues, l'indemnité est due pour ces différents cas aux propriétaires d'usines.

L'indemnité due pour le chômage résultant d'un service ou de travaux publics est réglée par le conseil de préfecture. (Cons. d'État du 27 août 1839.) Mais, si le chômage provient de travaux faits dans l'intérêt d'un particulier, l'indemnité, due alors par celui auquel ces travaux profitent, est réglée par les tribunaux ordinaires, puisqu'il ne s'agit plus que d'une question d'intérêt privé.

Nous avons dit, n° 1284, que le propriétaire d'une usine autorisée, mais qui n'a pas de titre antérieur à 1566, peut être forcé de démolir son usine sans indemnité. Il peut paraître étonnant que ce même propriétaire ait le droit de réclamer une indemnité pour le préjudice bien moins grave que lui fait éprouver un chômage momentané. Il n'y a là cependant rien que de très-juste et de très-rationnel. L'Etat peut ne pas autoriser l'existence d'une usine sur un cours d'eau navigable; il peut aussi ordonner la destruction de celles qui gênent la navigation, il ne viole alors les droits de personne; mais tant qu'une usine autorisée peut subsister sans inconvénient, celui qui en est propriétaire a engagé des capitaux dans son exploitation, il a droit de compter sur ses produits journaliers; et, si ces produits sont diminués par le fait de l'administration dans l'intérêt d'un service public, il doit recevoir

une indemnité, à moins que l'ordonnance d'autorisation ne contienne une clause contraire.

1287. L'exercice de la navigation ou du flottage peut occasionner aux propriétés riveraines ou aux usines des dégâts, à l'occasion desquels s'élève la question de savoir s'il est dû une indemnité. Il faut, pour prononcer avec sagesse sur ce point, se rappeler le principe que celui qui use d'une chose selon son droit ne peut être tenu à aucune indemnité par suite de cet usage. Or la principale destination des cours d'eau du domaine public, c'est de servir à la navigation ou au flottage. Le droit de construire une usine n'est accordé que sous la condition tacite de se soumettre aux suites ordinaires de cette destination. Par conséquent, il y a toujours lieu d'examiner si le préjudice dont se plaignent les propriétaires est la conséquence nécessaire et immédiate de la navigation, ou s'il provient de la faute des navigateurs. Il n'est dû d'indemnité, soit aux propriétaires d'usines, soit aux riverains, que dans ce dernier cas. Ainsi, lorsque des crues subites entraînent les bateaux ou les trains, les jettent avec violence sur les digues, sur les vannes, ou sur les propriétés voisines, les dégâts sont alors le résultat d'une force majeure, et doivent être supportés par tous ceux qui en sont victimes, sans indemnité, à moins qu'ils n'aient été précédés de quelques fautes sans lesquelles ils auraient été évités ou du moins affaiblis. On trouve une application de ces règles dans un arrêté du 7 floréal an IX, qui, en statuant sur des bois entraînés par la violence des eaux et jetés sur les propriétés voisines, décide que ces bois pourront être repris francs et quittes de tous dommages-intérêts que pourraient prétendre les propriétaires d'héritages ou d'édifices, sous prétexte de

dégâts, dommages et ruptures que pourraient avoir soufferts leurs propriétés, attendu l'événement de la force majeure.

1288. Le flottage à bûches perdues est soumis par l'ordonnance de 1672, relative à l'approvisionnement de Paris, à des règles particulières. Cette ordonnance accorde aux marchands de bois le privilége d'employer le secours des moindres ruisseaux et même des étangs privés ; mais elle les oblige, avant de jeter leurs bois à l'eau, d'avertir les propriétaires intéressés par des publications que l'autorité municipale doit faire au moins dix jours à l'avance, et à faire dresser contradictoirement avec les propriétaires d'écluses et d'usines, ou eux dûment appelés, un procès-verbal de l'état de ces propriétés, et à en faire faire le récolement après le passage du flot. Cette seconde visite a pour but de constater les réparations qui peuvent être mises à la charge des marchands. A défaut de ces deux formalités, les propriétaires de pertuis peuvent refuser le passage, ou bien obliger les marchands de bois à faire toutes les réparations, sans que ceux-ci puissent prétendre que les dégradations existaient autrefois (1).

Suivant la même ordonnance, les marchands de bois peuvent déposer leurs bois sur les terres riveraines, et les y tenir empilés tout le temps nécessaire pour façonner leurs trains, moyennant une indemnité fixée, par la loi du 28 juillet 1824, à 10 centimes par corde de bois empilée sur une terre en labour, et à 15 centimes pour une corde empilée sur une terre en nature de pré. L'article 15 du ch. 7 de l'ordonnance de 1672 détermine la hauteur, la longueur des piles, et l'intervalle qui doit exister entre elles ; et la loi de 1824 veut que l'indem-

(1) Ord. de 1672, ch. 2, art. 5, 6 et 8 ; ch. 17, art. 11 et 12.

nité soit payée pour les couches incomplètes, à raison de la quantité de cordes qu'elles contiendraient, si elles étaient portées à la hauteur voulue. Cette servitude, qui n'est relative qu'au bois de chauffage, ne porte pas sur les propriétés closes. (Cons. d'État du 14 juillet 1819.) Dans tous les cas dont nous venons de parler, les demandes en indemnité sont de la compétence des tribunaux ordinaires.

L'ordonnance de 1672, qui porte règlement pour l'approvisionnement de Paris, doit-elle s'appliquer à tous les cours d'eau du royaume? M. Proudhon résout cette question affirmativement, par la raison que l'ordonnance contient les règles d'exécution du principe général posé par l'art. 52 du tit. 15 de l'ordonnance de 1669, lequel dit que le transport, passage ou *flottage* des bois, tant par terre que par eau, ne pourra être empêché ou arrêté, etc. On peut ajouter aussi les art. 11 et 17 du titre 3 de l'ordonnance du 23 juillet 1783, qui imposent aux propriétaires d'usines l'obligation de faciliter le passage des bois mis à flot. (Proudhon, *Domaine public*, n° 1203.)

§ III. Des chemins de halage, marchepieds, ports, etc.

1289. Le libre usage du courant ne suffit pas aux besoins de la navigation; il faut encore qu'il y ait sur les rives un passage pour les hommes ou pour les bêtes de somme qui tirent les bateaux, et un espace libre où puissent être déposées les marchandises au moment de l'embarquement ou du débarquement : de là l'établissement des *chemins de halage*, des *marchepieds* et des *ports*.

Les rivages des fleuves et rivières navigables appartiennent aux riverains; mais l'établissement d'un chemin à titre de servitude sur ces rivages a été prescrit

par les ordonnances de 1520, 1669 et 1672, auxquelles se réfère l'art. 650 du Code civil. D'après l'art. 7 du titre 28 de l'ordonnance de 1669, les propriétaires des héritages aboutissant aux rivières navigables doivent laisser le long des bords 7 mètres 80 cent. (vingt-quatre pieds) au moins de place en largeur pour le trait des chevaux; ils ne peuvent planter d'arbres ni tenir de clôtures ou de haies plus près de 9 m. 75 c. (trente pieds) du côté que les bateaux se tirent, et 3 m. 25 c. (dix pieds) de l'autre bord. C'est ce qui forme d'un côté le *chemin de halage*, et de l'autre le *marchepied*. On remarquera que du côté où les bateaux se tirent, outre le chemin de halage dont la largeur est de 1 m. 80 c., il doit y avoir un espace de 1 mètre 95 cent. qui ne fait pas partie du chemin, à proprement parler, mais sur lequel ne peuvent être faites ni constructions ni plantations. Cet espace est réservé au jeu des portes, aux avancements des saillies, etc.

Pendant la révolution, beaucoup de propriétaires avaient contrevenu aux dispositions de l'ordonnance de 1669, de sorte que la navigation était devenue difficile et souvent dangereuse. Un arrêté du 13 nivôse an v renouvela les dispositions de l'ordonnance, en y ajoutant l'obligation de laisser un chemin de quatre pieds le long des rivières et ruisseaux flottables à bûches perdues. Un décret du 22 janvier 1808 contient, à l'égard des chemins de halage, les mêmes dispositions que l'arrêté de l'an v; mais il autorise en même temps l'administration à restreindre leur largeur lorsque le service n'en souffre pas, et notamment quand il existe des haies, des arbres, des clôtures ou des maisons qu'il faudrait détruire; mais ce n'est là qu'une tolérance qui ne diminue pas les droits de l'administration. Ce décret déclare les dispositions de l'ordonnance applicables à

toutes les rivières de l'empire navigables au moment de sa publication, ou qui pourront être rendues telles à l'avenir; mais, dans ce dernier cas, il est payé aux riverains une indemnité proportionnée au dommage. La question de savoir si la rivière était ou non navigable avant la promulgation du décret est de la compétence de l'administration (n° 1279).

1290. L'indemnité due aux propriétaires sur le terrain desquels on établit le *chemin de halage* ou le *marchepied* est réglée par le conseil de préfecture, conformément aux principes de la loi du 16 septembre 1807, parce qu'il ne s'agit point d'une expropriation, mais seulement de l'établissement d'une servitude qui laisse la propriété reposer dans les mêmes mains (1). Nous pensons cependant que, si pour établir un chemin de halage il fallait démolir une maison, on devrait observer pour la fixation de l'indemnité les formalités de la loi du 3 mai 1841; une maison, en effet, constitue à elle seule une propriété qu'on peut facilement distinguer du terrain sur lequel elle est construite. L'établissement du chemin de halage n'impose, il est vrai, sur le terrain qu'une servitude; mais, s'il *oblige à démolir* la maison, il entraîne par rapport à elle une véritable expropriation pour cause d'utilité publique (2). Il n'en serait pas de même des arbres, des haies, des murs et des constructions légères, qui ne constituent pas par elles-mêmes des propriétés; leur

(1) Décret du 22 janv. 1808, art. 4; loi du 16 septembre 1807, art. 56 et 57; arrêt du Conseil du 25 août 1811. M. Husson est d'avis que l'indemnité doit être réglée par le jury; il argumente par analogie de ce qui a lieu en matière de pêche (*Trav. publics*, t. 2, p. 167).

(2) Cette opinion peut s'appuyer sur un arrêt du Conseil du 3 mai 1839, qui décide que l'extraction d'un rocher appartenant à un particulier, dans le lit d'une rivière navigable, constitue une expropriation pour cause d'utilité publique, et que l'indemnité doit être réglée par le jury.

évaluation entrerait dans l'indemnité réglée conformément au décret du 16 septembre 1807.

1291. La fixation de la ligne du rivage, qui sert de point de départ pour calculer la largeur du chemin de halage, peut présenter dans la pratique d'assez grandes difficultés, à cause des variations que doit nécessairement éprouver le niveau des eaux suivant les différentes saisons de l'année. En principe, le rivage s'étend jusqu'au point où s'élèvent ordinairement les plus hautes eaux, indépendamment des crues extraordinaires que l'on qualifie de débordement (1). Dans les parties où les rivières sont très-encaissées et offrent des talus rapides, la largeur doit être comptée à partir de la crête des berges. Un arrêt du Conseil du 24 décembre 1818, relatif à une rivière dans laquelle se fait sentir la marée, porte que le calcul doit être fait sur la hauteur moyenne des eaux, de manière à ne pas trop charger les propriétaires voisins, et à ce que, d'un autre côté, il y ait toujours un passage libre, même dans les plus grandes eaux.

M. Proudhon, *Traité du domaine public*, n° 744, pense que les difficultés qui s'élèvent à propos de la détermination de la ligne du rivage étant des questions de délimitation entre le lit de la rivière qui est du domaine public, et les terrains riverains qui sont des propriétés particulières, elles doivent être portées devant les tribunaux ordinaires qui les décident au moyen d'expertises. M. Daviel, *Traité de la législation et de la pratique des cours d'eau*, n° 93, combat ce système, en disant qu'il substitue une ligne de démarcation toute factice à celle que la nature a tracée; que c'est à l'administration exclusivement qu'il appartient de déclarer

(1) Ulp. frag. 1, § 5, et Paul. frag. 3, § 1, *de Fluminibus*.

ce qui est dépendance du fleuve, et dans quelle direction doit être faite la chaussée de halage. Il nous semble que les raisons de M. Daviel ne détruisent pas celles de M. Proudhon; en effet, il ne s'agit pas de faire une démarcation arbitraire, mais bien de constater celle que la nature a faite, et de fonder sur cette constatation la solution d'une question de propriété : or c'est là une attribution étrangère au pouvoir discrétionnaire de l'administration, et qui ne pourrait appartenir à l'administration contentieuse que par une exception formelle au droit commun, exception qui n'existe pas. Il est vrai que, dans l'intérêt de la navigation, l'administration a le droit de faire l'application du décret du 22 janvier 1808, et de déterminer la ligne du rivage et la ligne parallèle qui fait l'autre côté du chemin de halage; mais sa décision, quand elle est contredite, ne peut avoir d'effet que pour la possession, le principe général étant que toutes les questions de propriété sont réservées aux tribunaux. Nous pensons donc que l'administration n'a ici qu'un pouvoir réglementaire analogue à celui que lui donne l'art. 15 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux; mais que, toutes les fois que la détermination qu'elle fait de la ligne du rivage est contestée par les particuliers, ceux-ci ont le droit de se pourvoir devant les tribunaux ordinaires.

1292. La question de savoir sur quels terrains la servitude de halage peut être imposée présente quelques difficultés, à cause du vague qui règne dans les expressions de l'ordonnance de 1669 et des décrets qui l'ont remise en vigueur. C'est ainsi que, cette ordonnance et le décret du 22 juillet 1808 ne parlant que de *rivières navigables*, on a demandé si les chemins de halage devaient exister également sur les bords des *rivières flottables*. La réponse se puise dans le but de l'institu-

tion et dans les articles 556, 649, 650 du Code civil : dans le but de l'institution, car le flottage constitue une véritable navigation, et les trains de bois peuvent être tirés par des chevaux, de la même manière que les bateaux ; dans les articles 556, 649, 650 du Code civil, car ils supposent que les rivières flottables ont, comme les rivières navigables, un *marchepied* ou *chemin de halage ;* enfin, on peut tirer encore un argument de la loi du 15 avril 1829, qui met sur la même ligne les rivières *navigables* et celles qui sont *flottables avec trains ou radeaux* (1). Le chemin de halage sur le bord des rivières flottables pourra donc être le même que sur le bord des rivières navigables (2); mais dans l'usage on le restreint à dix pieds quand le halage ne se fait pas à l'aide de chevaux. (Avis du Conseil d'État du 3 messidor an XIII.) Un arrêté du 13 nivôse an V en restreint la largeur à quatre pieds sur le bord des rivières qui ne sont flottables qu'à bûches perdues. C'est ce qu'avait déjà fait l'art. 7 du chap. 17 de l'ordonnance de 1672.

1293. Le chemin de halage est-il dû sur les îles qui se trouvent dans les rivières navigables ou flottables ? Aucune disposition formelle ne les assujettit à cette servitude, mais la généralité des termes de la loi ne permet pas de les en affranchir. En effet, d'après l'ordonnance de 1669, les propriétaires des héritages *aboutissants* aux rivières doivent laisser le long *des bords un espace de...,* etc. Les îles sont bien des *héritages aboutissants* aux rivières, et, comme elles divisent le courant en deux parties, elles forment l'un *des*

(1) La question a été résolue en ce sens par l'avis du Conseil d'État du 21 févr. 1822.

(2) M. Proudhon est d'un avis contraire, et pense qu'il n'est jamais dû qu'un simple marchepied. Voir *Traité du domaine public*, t. 3, n° 18[illegible].

bords de l'un et de l'autre bras. D'anciens arrêts du Conseil (1) ont fait aux îles l'application de ces principes, qui ont été reconnus également dans deux lettres du directeur général des ponts et chaussées, délibérées en Conseil d'État, en date des 27 juillet 1823 et 8 janvier 1824.

1294. Le chemin de halage est-il dû par les riverains des canaux de navigation? On a soutenu l'affirmative en se fondant sur la généralité des termes de l'ordonnance, et sur le principe de l'utilité publique. Nous croyons devoir embrasser l'opinion contraire, tout en nous appuyant sur les mêmes raisons. En effet les ordonnances, les décrets et le Code civil n'imposent la servitude du chemin de halage qu'aux fonds situés le long des *rivières navigables ou flottables* : or on ne peut, lorsqu'il s'agit d'imposer des charges aussi lourdes, conclure par analogie d'un cas à un autre; l'analogie d'ailleurs serait ici invoquée mal à propos, car l'existence d'une rivière est une chose connue de tout le monde; chacun sait aussi que les fonds qui l'avoisinent seront assujettis à la servitude de halage si elle est rendue navigable, et cette circonstance peut être prise en considération pour en déterminer la valeur. Mais rien de semblable n'existe à l'égard des canaux; il est impossible de prévoir par avance les lieux où cette navigation artificielle sera établie; de telle sorte que tous les fonds pourraient, à l'improviste, être grevés d'une servitude qui aurait les mêmes effets que l'expropriation, sauf l'indemnité qui serait moindre.

D'un autre côté, une rivière procure aux riverains des avantages qui ne résultent point des canaux; ceux-

(1) V. entre autres, arrêts du Conseil des 8 nov. 1689, 21 juin 1777. V. aussi un arrêt du parlement de Paris du 28 fév. 1581.

ci en effet n'ont point d'alluvion, leurs eaux sont en général peu propres aux usages domestiques, et elles répandent même souvent des vapeurs malfaisantes. Il y a donc une grande différence entre le halage, conséquence d'un cours d'eau naturel, et celui qui est rendu nécessaire par des canaux creusés de main d'homme. Quant au motif d'utilité publique, tout ce qu'on en peut conclure, c'est le droit d'expropriation moyennant une indemnité qui représente la valeur complète des terrains, à moins que la cession n'en soit faite à l'amiable. Nous pensons donc qu'il y a toujours pour l'État et pour les concessionnaires d'un canal de navigation, obligation d'acheter les terrains sur lesquels seront établis les chemins de halage, et c'est en effet ce qui a lieu dans la pratique ; nous n'entendons toutefois parler ici que des canaux construits tout entiers de main d'homme, et non des rivières rendues navigables par des travaux de canalisation, parce que, d'après les principes que nous venons de rappeler, la servitude existait virtuellement à l'égard des propriétés qui les avoisinent, sauf l'indemnité résultant du décret du 22 janvier 1808.

Ainsi, en résumé sur ce point, la servitude pour le chemin de halage est due sur le bord des rivières navigables et flottables, ce qui comprend les îles situées dans leur courant ; elle ne peut être exercée sur les bords des rivières ou des parties de rivières qui ne sont ni navigables ni flottables ; mais elle prend naissance, moyennant une indemnité, aussitôt que la navigation est établie. Quant aux cours d'eau purement artificiels, la servitude ne leur est pas due, il faut acheter les terrains sur lesquels on veut établir le chemin.

1295. La détermination des rives sur lesquelles portera le chemin de halage d'après les règles que nous venons d'exposer, la fixation de sa largeur, les modifications qu'elle pourra subir dans les limites données par les lois, la translation du chemin d'une rive à une autre, ou son établissement sur les deux rives selon les besoins de la navigation, sont du ressort de l'autorité administrative, et sont faits par des arrêtés du préfet, qui, étant des actes d'administration pure, ne sont pas susceptibles d'être attaqués par la voie contentieuse, et ne peuvent être l'objet que d'un recours par la voie de simple pétition. (Arrêt du Conseil du 25 août 1841.) Quant à l'indemnité, elle n'est due, comme nous l'avons déjà dit, qu'autant que la rivière n'était pas navigable lors de la promulgation du décret du 22 janvier 1808. Dans le cas contraire, aucune indemnité n'est due au riverain, lors même que le chemin de halage n'existait pas ou n'avait pas la largeur qu'on lui donne. (Arrêt du Cons., 13 août 1840.) La question de savoir si la rivière était ou non navigable lors de la publication du décret du 22 janvier 1808 est de la compétence de l'administration. (Arrêt du Conseil du 23 juin 1841.)

1296. Le chemin de halage, comme nous l'avons dit, est une servitude; il est important d'en bien déterminer l'étendue, parce que les droits du propriétaire continuent à s'exercer dans tous les points où ils n'ont pas reçu de restriction. La servitude consiste à laisser un libre passage aux chevaux qui tirent les bateaux; par conséquent le propriétaire ne peut faire aucune construction, planter aucun arbre, creuser aucun fossé dans les limites données au chemin; il ne peut même faire de plantations ni de constructions au bord du chemin et sur son propre terrain, sans avoir demandé

l'alignement, sous les peines prononcées dans les cas semblables contre les riverains des grandes routes (1). Mais il faut appliquer toutes ces règles avec cette modification, que l'État ici n'est point propriétaire du chemin, qu'il n'a qu'un droit de servitude; de telle sorte que le riverain peut faire tout ce qui ne nuit point à l'exercice de cette servitude, et par exemple récolter les herbes qui croissent naturellement, faire même des semis qui ne gêneraient point le passage, sans toutefois pouvoir réclamer de dommages-intérêts quand ses récoltes ont été foulées aux pieds par des hommes ou chevaux usant du chemin conformément à sa destination. L'État, d'un autre côté, ne peut paver le chemin de halage, y bâtir des murs, des quais, en un mot modifier le terrain de manière à restreindre ou à gêner la jouissance du propriétaire.

Le but de la servitude est le tirage des bateaux et des trains; par conséquent les bateliers seuls ont le droit de passer et de conduire avec eux des bêtes de somme. Un particulier dont le fonds serait situé dans le voisinage ne pourrait se servir du chemin de halage pour l'exploitation de son fonds, ou pour y faire un dépôt de matériaux; à plus forte raison, le public ne pourrait-il en jouir pour y passer soit à pied, soit en voiture; enfin, les bateliers eux-mêmes ne peuvent l'employer à

(1) M. Husson, *Travaux publics*, t. 2, p. 169, pense qu'il n'y a point de contravention à construire ou à planter sur son propre terrain au bord du chemin de halage sans demander l'alignement, qu'aucune loi n'exige l'accomplissement de cette formalité, et que celui qui construit ainsi, le fait à ses risques et périls. Un arrêt du Conseil, en date du 8 juillet 1829, a condamné un propriétaire pour avoir construit des clôtures et palissades *sur le chemin de halage*, sans avoir obtenu préalablement l'autorisation et l'alignement. L'arrêt n'explique pas d'une manière suffisante si les constructions étaient sur le terrain même assujetti à la servitude de halage, ou simplement sur le bord de ce chemin. Dans tous les cas, il est prudent de demander l'alignement à cause des variations que peut subir la limite du chemin. (*Voir* aussi les arrêts du Conseil des 28 févr. et 2 avril 1828.)

un autre usage qu'au tirage des bateaux; ainsi ils ne pourraient y établir un lieu fixe de déchargement (1). Il a même été déclaré, dans la discussion de la loi du 15 avril 1829, que les pêcheurs ne peuvent se servir du marchepied que comme les autres navigateurs, pour le tirage de leurs bateaux et de leurs filets, et qu'ils n'ont pas le droit de retirer leurs filets et de les y étendre pour les faire sécher, parce que ce serait là une aggravation de la servitude. L'art. 35 les oblige à traiter de gré à gré avec les propriétaires pour l'usage des terrains dont ils ont besoin pour *retirer* et *assener* leurs filets. La nature de la servitude peut être modifiée par des titres : ainsi il est possible qu'une commune ou que des particuliers aient stipulé des droits de passage sur les chemins de halage; ce sont là des conventions qui constituent des servitudes particulières, et les contestations qui s'élèvent à leur occasion doivent être jugées par les tribunaux ordinaires.

1297. De ce que le chemin de halage n'est qu'une servitude qui laisse la propriété du fonds entre les mains du riverain, il résulte que celui-ci peut encore profiter des atterrissements, des accroissements et des relais qui en augmentent l'étendue, toujours à la charge de conserver la largeur du chemin. Mais, par la même raison, lorsque le halage a lieu sur une route immédiatement contiguë à la rivière, c'est au propriétaire de la route, c'est-à-dire à l'État, au département ou à la commune, que profite l'alluvion. (Code civ., 556, 557; C. cass., 6 février 1836.)

Dans le cas inverse, c'est-à-dire lorsque la rivière, au lieu de se retirer du bord, empiète sur le fonds, soit en

(1) Arrêt du Conseil du 26 août 1818. Mais on doit tolérer des dépôts momentanés, motivés par des circonstances imprévues, telles par exemple que l'imminence d'un naufrage, etc.

rongeant les terres, soit en les recouvrant, le propriétaire voit la servitude s'avancer avec elle. Alors naît la question de savoir s'il lui est dû une indemnité pour la démolition des constructions et l'abatage des arbres qui peuvent être la conséquence de ce changement dans l'état de lieux. En droit rigoureux, on peut dire qu'il n'en est pas dû, parce que le riverain est tenu, par la situation même de son héritage, de laisser le chemin de halage, quelles que soient d'ailleurs les modifications qu'éprouve la rivière; le changement du lit est une force majeure dont l'État ne lui doit point d'indemnité, pas plus que lui-même n'en doit à l'État quand l'eau, s'éloignant de ses rives, lui procure le bénéfice d'une alluvion. Dans la pratique cependant, l'administration accorde des indemnités aux riverains qui justifient que les plantations et bâtiments dont la destruction est ordonnée étaient antérieurement à la distance légale de la berge (1).

Il peut même se faire que le fonds riverain soit tout entier couvert ou emporté par les eaux; alors le chemin de halage porte sur le fonds voisin, devenu ainsi riverain par suite de ce changement dans le cours de la rivière. Mais, comme dans le cas précédent, nous pensons qu'il est conforme à l'équité de donner une indemnité au nouveau propriétaire, bien que, dans la rigueur du droit, on puisse la lui refuser, puisque c'est toujours par suite de la situation de son fonds dans le voisinage d'une rivière, et des événements de force majeure qui l'ont rendu contigu, que la servitude lui est imposée. Enfin, si la rivière cesse d'être navigable et flottable, la servitude de halage cessant en même

(1) Décisions du directeur général des ponts et chaussées des 29 oct. 1811, 19 mai 1818, 27 juill. 1823.

temps, les propriétaires reprennent le libre exercice de leurs droits.

1298. La nature d'une servitude est d'obliger le propriétaire du fonds servant à *laisser faire;* il n'est pas tenu en général de faire lui-même les dépenses nécessaires à son exercice; ces dépenses sont naturellement à la charge des personnes qui jouissent du droit. Aussi le propriétaire du terrain sur lequel porte le chemin de halage n'est-il obligé que de s'abstenir des actes de jouissance qui nuiraient au passage; mais si le chemin dégradé a besoin de réparations, c'est l'État qui doit en faire les frais comme dépenses d'utilité publique, à moins que les dégradations ne proviennent du fait du propriétaire. (*V.* l'avis du Conseil d'État du 8 messidor an XIII.)

1299. Nous avons dit que l'on ne pouvait faire sur les chemins de halage que des dépôts momentanés et accidentels. Il existe des lieux destinés à l'embarquement, au débarquement et au dépôt des marchandises: ce sont les *ports*, qui font partie du domaine public, et sont régis par les lois de la grande voirie et par des règlements spéciaux faits par les autorités locales. (Décret du 10 avril 1812.) L'établissement des ports nécessite l'emploi des formes prescrites par la loi du 3 mai 1841 pour parvenir à l'expropriation. Nous avons vu, n° 1288, qu'une espèce de port pouvait être établie à titre de servitude sur les terrains riverains d'une rivière consacrée au flottage à bûches perdues.

§ IV. Poursuite et répression des contraventions.

1300. Les cours d'eau du domaine public et leurs accessoires font partie de la grande voirie (1); par con-

(1) Loi du 29 floréal an X et décret du 16 décembre 1811, titre 9. *Voir* sur-

séquent les contraventions commises dans leur courant, sur leurs rives, sur les chemins de halage, sur les ports, sont constatées, poursuivies et réprimées conformément à ce que nous avons dit dans, les nos 1177 à 1182. Il faut cependant ajouter aux agents ayant capacité pour dresser les procès-verbaux les inspecteurs de la navigation. (L. du 29 flor. an x, art. 2 *.)

1301. C'est le conseil de préfecture, aux termes de l'article 4 de la loi du 8 pluviôse an VIII, qui est compétent pour réprimer les contraventions. Cette compétence n'est pas restreinte aux faits spécialement énoncés dans l'art. 1er de la loi du 29 floréal an x; la Cour de cassation et le Conseil d'État décident l'un et l'autre que cet article n'est pas restrictif, et qu'il place dans la compétence exclusive et absolue du conseil de préfecture toutes les contraventions qui peuvent être commises dans le domaine de la grande voirie, et spécialement tout ce qui tient à la libre et sûre navigation sur les fleuves et rivières navigables ou flottables. (Arrêts de la Cour de cass. du 5 janvier 1839, et du Cons. du 15 août 1839.) C'est par suite de ces principes que le Conseil et la Cour ont décidé, dans la même affaire, que le conseil de préfecture devait connaître d'un fait d'abordage causé par la mauvaise direction d'un bateau. Cependant il ne faudrait pas aller trop loin, et renvoyer

tout le décret du 10 avril 1812, ainsi conçu : « Vu la loi du 29 floréal an x, relative aux contraventions en matière de grande voirie; vu le titre IX de notre décret du 16 décembre 1811, prescrivant des mesures répressives des délits de grande voirie, et complétant la loi du 29 floréal, notre Conseil d'État entendu, nous avons décrété et décrétons ce qui suit : Art. 1er. Le titre IX de notre décret précité est applicable aux canaux, rivières navigables, ports maritimes de commerce et travaux à la mer, sans préjudice de tous les autres moyens de surveillance ordonnés par les lois et décrets, et des fonctions des agents qu'ils instituent. » M. Proudhon soutient que les contraventions commises sur les cours d'eau flottables sont de la compétence des tribunaux ordinaires, comme contraventions de petite voirie. Son opinion n'est point adoptée par le Conseil d'État (arrêt du 8 mai 1822).

devant le conseil de préfecture les infractions à toute espèce de règlements administratifs concernant la navigation. Les véritables principes nous semblent posés par un arrêt de la Cour de cassation du 14 novembre 1835, qui refuse au conseil de préfecture le jugement des contraventions aux arrêtés des préfets relatifs à la police de débarquement. Cet arrêt est fondé sur ce que la loi du 29 floréal an x « n'attribue aux conseils de préfecture le jugement des infractions aux règlements émanés de l'autorité administrative que lorsqu'elles constituent soit une anticipation ou une détérioration sur les grandes routes, sur les canaux, fleuves et rivières navigables ou flottables, ou tout ce qui en dépend, soit un empêchement ou une entrave quelconque à la libre circulation sur ces communications de grande voirie, ou au libre cours des eaux des canaux, fleuves et rivières; que la disposition limitative et restrictive de cette loi ne permet pas d'étendre la juridiction exceptionnelle de ces conseils sur des faits qu'elle ne leur défère point formellement; d'où la conséquence que la répression des contraventions aux règlements, qui intéressent notamment la sûreté desdites communications, ne doit appartenir qu'aux tribunaux ordinaires. » Cette doctrine est conforme à celle que nous avons émise n° 1187.

1302. Les anciens règlements sur la police des rivières prononcent des amendes fort considérables, et quelquefois même *arbitraires*. Dans le premier cas, les conseils de préfecture ne pouvaient pas réduire l'amende; dans le second, ils n'avaient aucune peine à appliquer. La loi du 23 mars 1842 a permis de réduire les amendes, et a déterminé le chiffre de celles qui devaient être appliquées dans les cas où elles étaient arbitraires. (*V.* n° 1189 et l'Appendice.)

CHAPITRE III.

DES COURS D'EAU NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES.

—

SOMMAIRE.

§ Ier. De l'usage de l'eau.

1303. *Du droit des particuliers et de l'administration sur les cours d'eau non navigables ni flottables.*
1304. *Principes généraux sur la compétence de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative en cette matière.*
1305. *Compétence de l'autorité judiciaire.*
1306. *Compétence de l'autorité administrative.*
1307. *Autorité compétente pour faire les règlements d'eau.*
1308. *Base et effet des règlements d'eau.*

§ II. Des usines.

1309. *Nécessité d'obtenir l'autorisation de l'administration pour établir une usine sur les cours d'eau non navigables ni flottables.*
1310. *Des usines autorisées par les anciens seigneurs féodaux.*
1311. *Forme de l'autorisation.*
1312. *Motifs d'intérêt public qui doivent être pris en considération.*
1313. *Motifs d'intérêt privé. — Propriété du sol. — Propriété de la force motrice.*
1314. *Dommages causés aux propriétés particulières.*
1315. *Des conditions de l'ordonnance d'autorisation, et des modifications qui peuvent y être apportées.*
1316. *Moyens de recours contre l'ordonnance. — Compétence.*
1317. *L'ordonnance fait-elle obstacle à ce que les tribunaux prescrivent la destruction d'une usine établie au préjudice des droits des tiers? — Dissertation.*
1318. *Des cas de modification, de suspension ou suppression d'usines pour cause de police.*
1319. *De la suppression d'une usine par suite de travaux d'utilité publique.*
1320. *De la suppression d'une usine pour défaut d'autorisation.*
1321. *Des réparations et reconstructions d'usines.*

§ Ier. De l'usage de l'eau.

1303. Nous avons établi, n° 1270, que la propriété des cours d'eau non consacrés à la navigation appartient à l'Etat; mais nous avons reconnu en même temps que la loi accorde aux propriétaires riverains de ces cours d'eau la jouissance de tous les droits qui ne sont point incompatibles avec l'ordre public. Ainsi, en thèse générale, ils peuvent se servir de l'eau à son passage pour l'irrigation de leurs propriétés, en détourner même le cours quand elle traverse leur héritage, mais à la charge de la rendre, à la sortie de leurs fonds, à son cours ordinaire (644 C. civ.); ils peuvent récolter les roseaux, extraire le gravier du lit des rivières, et, tant que le cours d'eau n'est pas consacré par l'administration à un service public, empêcher qu'on ne passe en bateau; le tout cependant, sauf les droits résultant des titres antérieurs au Code civil, titres auxquels ce Code n'a point eu l'intention de déroger. (Cour de cass., 10 avril 1838.) Mais la jouissance des riverains est essentiellement subordonnée à l'intérêt public; déjà nous avons dit qu'ils pourraient en être privés sans indemnité par une déclaration de navigabilité; à plus forte raison l'exercice de leurs droits est-

il soumis à des restrictions nombreuses qui ont pour objet soit l'intérêt collectif des riverains, soit l'intérêt général.

Les attributions du pouvoir réglementaire sur les cours d'eau ont été fixées par un grand nombre de lois assez peu précises, dont nous croyons ici devoir donner le texte souvent invoqué par l'administration :

« Les administrations de département sont chargées sous l'autorité d'inspection du Roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume....., de toutes les parties de cette administration, et notamment de celles qui sont relatives .... *à la conservation des rivières et autres choses communes.* » (L. du 22 déc. 1789, sect. 3, art. 2.)

« Les administrations des départements doivent rechercher et indiquer le moyen de procurer le libre cours des eaux, d'empêcher que les prairies ne soient submergées par la trop grande élévation des écluses des moulins, et par les autres ouvrages d'art établis sur les rivières; de diriger enfin autant qu'il sera possible toutes les eaux de leur territoire vers un degré d'utilité générale, d'après les principes de l'irrigation. » (Loi en forme d'instruction des 12 et 20 août 1790, chap. 6.)

« Personne ne pourra inonder l'héritage de son voisin, ni lui transmettre volontairement les eaux d'une manière nuisible, sous peine de lui payer le dommage, et une amende qui ne pourra excéder la somme du dédommagement. » (L. des 28 sept. et 6 oct. 1791, tit. 2, art 15.)

« Les propriétaires des moulins et usines construits ou à construire seront garants de tous dommages que les eaux pourraient causer aux chemins ou aux propriétés voisines, par la trop grande élévation du déver-

soir ou autrement. Ils seront forcés de tenir les eaux à une hauteur qui ne nuise à personne, et qui sera fixée par le directoire du département, d'après l'avis du directoire de district. » (*Id.*, art. 16.)

L'art. 457 du Code pénal punit les propriétaires ou fermiers des moulins, usines ou étangs, qui, par l'élévation des déversoirs de leurs eaux au-dessus de la hauteur déterminée par l'autorité compétente, ont inondé les chemins ou les propriétés d'autrui (1).

Enfin, la loi du 14 floréal an XI et celle du 16 septembre 1807 imposent aux riverains l'obligation de construire et de réparer à leurs frais, dans certaines circonstances déterminées par l'administration, les digues, levées, barrages, etc., et d'opérer le curage du lit de la rivière. (*V.* n° 1324 et suiv.)

1304. Quoique, dans notre opinion, les riverains n'aient sur les cours d'eau non navigables qu'une jouissance précaire qui doit céder à l'intérêt public, cependant, tant que l'intérêt public n'a pas prononcé, nous admettons que cette jouissance constitue au profit de chacun d'eux des droits qu'il peut faire valoir vis-à-vis des autres riverains, et qu'il peut réclamer devant les tribunaux. Mais l'autorité des tribunaux est ici restreinte par l'autorité supérieure de l'administration, qui peut faire des règlements sur le mode d'usage des eaux, règlements que les tribunaux doivent respecter, comme le dit l'article 645 du Code civil. De là naissent des difficultés assez sérieuses quand il s'agit de déterminer la compétence des autorités administrative et judiciaire, et l'influence des décisions de l'une sur les décisions de l'autre, en cas de réclamations faites par des particuliers.

(1) *V.* aussi le décret du 12 messidor an VIII, qui énumère les droits du préfet de police sur les cours d'eau.

1305. Les réclamations qui peuvent s'élever à cette occasion doivent être rangées dans deux classes :

Ou elles sont fondées sur des droits que des particuliers invoquent contre d'autres particuliers, en vertu de lois, d'usages, de règlements ou de titres ; elles ne touchent que l'intérêt privé ;

Ou elles sont fondées sur des considérations d'intérêt collectif ou public, et touchent alors à l'intérêt général, quoiqu'elles soient formées par des particuliers.

Dans le premier cas, les tribunaux sont compétents pour prononcer.

Dans le second cas, c'est à l'administration qu'il faut s'adresser.

Les réclamations ne concernent que l'intérêt individuel, par exemple quand un ou plusieurs propriétaires réclament contre d'autres l'usage de l'eau en vertu de leurs droits de riverains, ou en se fondant sur des titres, sur un ancien usage, sur un règlement administratif, ou sur la possession. Les tribunaux doivent déterminer les droits des parties, en conciliant, comme le veut l'art. 645 du Code civil, l'intérêt de l'agriculture avec le respect dû à la propriété. Par conséquent, ils examinent et apprécient les titres, ils les interprètent, si cela est nécessaire, et en font l'application. Mais il ne faut pas perdre de vue que les règlements administratifs dans cette matière sont obligatoires pour eux, que ces règlements sont plus puissants que les titres, les usages et la possession, et que par conséquent ils ne peuvent se dispenser de les appliquer, sans cependant les interpréter lorsqu'ils sont obscurs, parce que cette interprétation est de la compétence de l'autorité administrative (1). Les particuliers troublés

(1) *V.* arrêts de la Cour de cass. des 7 mai 1838, 2 juillet 1839, 20 janv 1840, 19 avril 1841.

dans leur possession par d'autres particuliers peuvent se pourvoir devant le juge de paix pour demander la répression des entreprises formées sur les cours d'eau dans l'année (1), ou porter leur action au pétitoire devant les tribunaux de première instance.

1306. Les réclamations sont fondées sur l'intérêt collectif des riverains ou sur l'intérêt général, lorsqu'on réclame contre des entreprises qui peuvent occasionner un préjudice commun, tel que l'inondation des prairies, le barrage complet d'une rivière, la corruption des eaux, etc. La demande alors est portée devant l'administration, à laquelle seule il appartient de prescrire des mesures de police pour procurer *le libre cours des eaux*, *empêcher que les prairies ne soient submergées*, etc. (*V.* n° 1303.) L'intérêt collectif se manifeste aussi lorsque des réclamations nombreuses s'élèvent à propos du mode d'usage des eaux d'une rivière; l'administration peut alors intervenir pour déterminer de quelle manière les riverains useront à l'avenir de l'eau, et faire entre eux ce que l'on appelle *un règlement d'eau.* En un mot, comme le dit la Cour de cassation dans un arrêt du 2 juillet 1839, « les règlements des cours d'eau, même non navigables ni flottables, appartiennent exclusivement à l'autorité administrative, toutes les fois que les conséquences de ces règlements peuvent atteindre soit un intérêt général, soit l'intérêt de tiers non parties au litige, soit un acte émané de l'autorité administrative pour ordonner ou pour défendre certains travaux. »

(1) Les juges de paix connaissent à charge d'appel..... des entreprises commises, dans l'année, sur les cours d'eau servant à l'irrigation des propriétés et au mouvement des usines et des moulins, sans préjudice des attributions de l'autorité administrative, dans les cas déterminés par les lois et par les règlements. (L. du 25 mai 1838, art. 6; arrêts de la Cour de cass., 26 avril 1837, 18 avril 1838.)

Ainsi il arrive quelquefois que les deux autorités statuent dans des cas qui semblent analogues, mais qui diffèrent cependant entre eux par la nature de l'intérêt qui se rattache à la demande.

Les tribunaux ne peuvent statuer qu'en vue de l'intérêt privé, l'administration qu'en vue de l'intérêt général ; d'où résulte une grande différence dans l'effet de leurs décisions.

1° Les jugements des tribunaux n'ont d'effet qu'entre les parties, et ne peuvent être opposés aux propriétaires qui n'ont point été mis en cause ; les décisions de l'administration sont obligatoires pour tout le monde, et pour l'autorité judiciaire elle-même.

2° Les tribunaux ne peuvent prononcer que conformément aux droits des parties : l'administration n'est pas obligée de tenir compte de ces droits, qui, comme nous l'avons dit, sont subordonnés à l'intérêt public ; elle peut donc agir quand elle le juge convenable, sans qu'on puisse lui opposer de titre, de jugement ou de prescription.

3° Enfin, il résulte encore de la mission différente donnée aux deux autorités, que l'autorité judiciaire ne peut prononcer qu'autant qu'elle est saisie de la question par les particuliers, tandis que l'autorité administrative peut agir d'office. Mais réciproquement un tribunal saisi de la demande ne peut se refuser à statuer, tandis que l'administration est toujours libre de le faire, avant comme après la décision de l'autorité judiciaire.

1307. Quelle est l'autorité compétente pour statuer d'une manière réglementaire sur la police des cours d'eau? Quoique la loi des 12 et 20 août 1790 paraisse attribuer aux administrations départementales la police des cours d'eau, il est admis aujourd'hui par le

Conseil d'Etat que les règlements généraux dressés par le préfet pour la police des rivières d'un département ne peuvent devenir obligatoires, quoique approuvés par le ministre de l'intérieur, qu'autant qu'ils sont confirmés par des ordonnances du Roi, rendues dans la forme des règlements d'administration publique (1), à cause de l'influence que ces actes peuvent avoir sur toute l'étendue du cours d'eau, qui ordinairement n'est pas restreinte à un seul département. Cependant la Cour de cassation a décidé le 6 décembre 1833, en s'appuyant sur la loi de 1790, que les arrêtés du préfet en matière de règlements d'eau sont obligatoires, lors même qu'ils ne sont pas encore revêtus de l'approbation ministérielle. Le préfet continue, selon nous, à être compétent pour faire des règlements de police locale qui ne seraient pas de nature à modifier le régime des eaux; il est compétent aussi, aux termes d'un arrêt du Conseil du 6 mars 1835, pour régler provisoirement la hauteur d'eau d'une usine, de manière à arrêter le cours des dommages jusqu'à ce que le régime des eaux soit définitivement réglé par une ordonnance du Roi. Le maire n'est jamais compétent pour réglementer les travaux, barrages et autres entreprises qui pourraient arrêter et interrompre le cours des eaux qui traversent sa commune. Ce droit appartient au préfet, auquel le maire doit s'adresser. (C. de cass., 15 déc. 1838.)

1308. L'administration doit agir avec la plus grande prudence quand il s'agit d'établir des *règlements d'eau*, parce qu'elle ne doit toucher aux intérêts privés qu'autant que l'intérêt général le commande impérieusement. Quoiqu'elle ne soit pas liée par les droits des parties, elle doit en tenir compte, tant qu'ils peu-

(1) Avis du Conseil d'État du 2 nivôse an XIV et du comité de l'intérieur du 31 oct. 1817.

vent se concilier avec l'intérêt général ; il faut qu'elle consulte les titres de propriété, les conventions faites entre les riverains, qu'elle prenne en considération la position des différents héritages, leurs besoins respectifs, les usages anciens, etc., etc. Elle doit donc faire précéder l'ordonnance d'une enquête.

Lorsque l'intérêt public l'exige, l'administration a le droit de modifier la jouissance des riverains ; elle peut aussi établir à leurs frais, au moyen d'une taxe, des agents chargés du maintien du règlement. Les riverains qui se croient lésés dans leurs droits ne peuvent réclamer par la voie contentieuse, parce qu'il s'agit ici de l'exercice du pouvoir purement discrétionnaire, s'appliquant à une jouissance précaire que l'administration pourrait faire cesser, et à laquelle par conséquent elle a le droit d'imposer des conditions. Il faut cependant excepter le cas où l'ordonnance n'aurait point été précédée de l'enquête destinée à fournir aux propriétaires qui peuvent être l'objet du règlement l'occasion de présenter leurs observations ; le pourvoi par la voie contentieuse aurait lieu alors pour vice de forme. (Arr. du Cons. des 28 mars 1838, 23 juill. 1838, 13 février 1840.)

Les riverains dont les droits sont modifiés par les nouveaux règlements peuvent se retirer devant les tribunaux pour réclamer les indemnités qu'ils pourraient se devoir respectivement, d'après leurs titres et les règles du droit commun. Les ordonnances portant règlement en contiennent en général la réserve expresse (1).

Le préfet, comme nous l'avons dit n° 1307, est compétent pour ordonner la destruction des barrages,

(1) Arrêts du Conseil des 22 déc. 1824, 13 août 1836 et 18 juill. 1838.

écluses, digues et autres ouvrages qui peuvent nuire au libre écoulement de l'eau (C. d'État, 11 janvier 1838, 1er juillet 1840), sauf, de la part des riverains, leur recours devant le ministre. Les contraventions aux ordonnances royales portant règlement d'eau, et aux arrêtés des préfets relatifs à la police des cours d'eau non navigables et autres petits cours d'eau, doivent être portées devant les tribunaux de police municipale et de police correctionnelle, suivant la peine dont elles peuvent entrainer l'application (1).

§ II. Des usines.

1309. Nous avons déjà vu que les usines ne pouvaient être établies sur des cours d'eau navigables qu'autant qu'elles ne nuisaient pas à la navigation, et en vertu d'une autorisation administrative. L'autorisation est nécessaire encore lorsque l'usine doit être construite sur un cours d'eau non navigable. En effet, la création de tels établissements est d'un grand intérêt pour le pays, et l'on ne peut, sans de graves inconvénients, les exposer aux conséquences d'une concurrence illimitée, car la chute d'eau nécessaire pour mettre l'usine en mouvement pourrait être facilement modifiée et anéantie par des prises d'eau, des barrages, ou l'établissement d'autres usines dans le voisinage de celles qui existent déjà; il faut donc que l'autorité intervienne pour répartir les avantages de la chute ou de la masse d'eau, de manière à ce qu'ils ne soient pas annulés par une rivalité mal placée, et à ce qu'ils ne soient pas non plus attribués tous à une seule personne au préjudice des autres propriétaires (2).

(1) Arrêt du Conseil du 12 avril 1812; loi du 28 sept. 1791, titre 2, art. 40; avis du Conseil d'État du 28 vent. an XII; arrêts du Conseil des 16-23 avril, mai 1823.

(2) Outre l'autorisation nécessaire, quant au régime des eaux, il est cer-

1310. Autrefois l'autorisation était donnée par les seigneurs féodaux pour les rivières non navigables. L'abolition de la féodalité a fait naître la question de savoir quelle était la valeur des concessions seigneuriales antérieures à la révolution. Le procureur général Merlin soutenait que la concession d'un droit d'usine n'était qu'une émanation de la féodalité, qui devait tomber avec elle. La Cour de cassation n'a point adopté cette doctrine, et a considéré la concession d'un droit de cours d'eau nécessaire pour faire mouvoir une usine, non comme un démembrement de la féodalité, mais comme un droit légitimement cédé et valablement acquis qu'on ne pouvait enlever au concessionnaire. (C. cass. 23 vent. an x.) Par un arrêt plus récent, en date du 10 avril 1838, la même Cour a jugé qu'il n'y avait pas de féodalité dans des concessions faites par des souverains, en leur qualité de souverains, à titre onéreux, à des particuliers non seigneurs, et quelques siècles avant la publication des lois abolitives de la féodalité.

Voici, ce nous semble, quel doit être en cette matière le principe général : La féodalité était la dissémination et la mise dans le commerce des droits de souveraineté, et d'une foule de droits abusifs considérés comme des

tains cas où d'autres autorisations sont exigées pour d'autres causes. Si l'usine est située dans le rayon de la zone de défense, elle ne peut être établie que du consentement du ministre de la guerre, et sous la condition d'être démolie sans indemnité, si les besoins de la guerre l'exigent. (Ordon. 1er août 1821, art. 7.) Si elle est située dans le rayon des douanes, il faut un rapport du préfet et du directeur des douanes constatant que sa position ne peut favoriser l'exportation frauduleuse de grains et de farines; lors même qu'elles sont autorisées, elles peuvent être frappées d'interdiction par le préfet, s'il est prouvé qu'elles favorisent la contrebande, sauf recours au Conseil d'État. (Décret du 10 brumaire an XIV, art. 1 et 2.) Les usines à scier le bois sont soumises à des règles dont nous avons parlé no 777. Enfin, quand il s'agit d'établissements insalubres ou dangereux rangés dans une des catégories du décret du 15 octobre 1810, il faut observer en outre les formalités spéciales prescrites par ce décret. (V. nos 355 et suiv.)

conséquences de la souveraineté. L'abolition de la féodalité a eu pour but d'enlever du commerce et de centraliser la souveraineté; d'annuler tous les droits abusifs qu'elle avait créés, mais non de supprimer les actes légitimes qu'elle avait faits. Ainsi tous les actes faits dans un but de gouvernement, d'administration et de police, tels, en un mot, que le pouvoir actuel les ferait lui-même, nous paraissent devoir être respectés. Dans ce nombre se trouvent les concessions d'usines sur les cours d'eau non navigables.

1311. Aujourd'hui l'autorisation de construire des usines, même sur les cours d'eau non navigables ni flottables, est accordée par une ordonnance du Roi, rendue en Conseil d'État après une instruction administrative, qui a pour objet de faire connaître les avantages ou les inconvénients du projet, tant par rapport à l'intérêt public que par rapport à l'intérêt particulier (1). Cette instruction consiste dans l'examen et l'avis des ingénieurs des ponts et chaussées, et dans une enquête *de commodo et incommodo*, qui fournit à toutes les personnes intéressées le moyen de faire entendre leurs réclamations (2).

Aucun texte positif n'exige une ordonnance du Roi pour autoriser une usine ou pour apporter des modifications à une usine déjà autorisée; mais ici, comme dans le cas prévu n° 1307, il est nécessaire qu'un acte du pouvoir central intervienne, puisqu'il s'agit de prendre une mesure dont les conséquences peuvent se

(1) M. Troplong pense qu'à l'égard des cours d'eau non navigables ni flottables, le droit que s'attribue l'administration est une usurpation. V. *Commentaire sur la prescription*, t. 1, p. 232. La jurisprudence est positive dans le sens contraire; *voir* les arrêts du Conseil des 22 déc. 1824, 2 août 1826; de la Cour de cass. du 7 avril 1827.

(2) Pour connaître la marche à suivre, *voir* instruct. minist. des 21 germinal an VI, 19 therm. an VI, 9 pluv. an VII.

faire sentir même hors du département, et influer sur les usines qui existent déjà. (C. d'État, 16 juillet 1842.) Aussi l'instruction du 9 thermidor an VI veut-elle que l'arrêté motivé par lequel le préfet statue provisoirement sur l'établissement d'une usine contienne une disposition expresse portant surséance d'exécution jusqu'à l'intervention de la sanction du gouvernement. D'après l'art. 14 d'un projet de règlement rédigé par une commission spéciale, et qui est le résumé de la jurisprudence de l'administration, l'arrêté qui doit discuter tous les motifs d'opposition est signifié, aux frais du requérant, et par voie d'huissier, à tous ceux des opposants dont l'opposition n'aurait pas été admise, et il leur est accordé un délai d'un mois pour adresser leurs réclamations au ministre de l'intérieur (1). Lorsqu'il s'agit non pas d'autoriser, mais de modifier une usine légalement établie, on doit observer les mêmes formalités. Le préfet ne statue que d'une manière provisoire; ainsi son arrêté, même approuvé par le ministre, ne fait point obstacle à ce que les tiers présentent leurs réclamations lors de l'instruction définitive (C. d'Et., 22 juin 1836, 27 avril 1338); et l'on ne pourrait l'attaquer par la voie contentieuse pour excès de pouvoir, qu'autant qu'il ordonnerait l'exécution provisoire, et seulement sur ce point. (C. d'État, 23 avril 1832.)

1312. L'ordonnance d'autorisation doit prendre en considération, comme nous l'avons dit, l'intérêt public et l'intérêt privé. Tout ce qui change le régime des eaux, tout ce qui tend à accélérer ou à ralentir leur cours, est soumis à la surveillance de l'admini-

(1) V. le texte de ce projet, *Législation des travaux publics*, de M. Husson, t. 2, p. 198; *Législation et pratique des cours d'eau*, par M. Daviel, t. 1; Appendice, p. 5.

stration, qui ne doit accorder l'autorisation qu'autant que les usines à établir ne présentent aucun danger d'inondation.

1313. Quant à l'intérêt privé, on doit examiner d'abord si l'individu qui sollicite l'autorisation est propriétaire des rives sur lesquelles il veut appuyer son usine, ou s'il a obtenu le consentement du propriétaire. Une autorisation accordée par erreur au préjudice des droits d'un tiers devrait être annulée. (Arrêt du Conseil du 10 août 1828.)

Une usine n'a pas seulement besoin du sol sur lequel elle s'appuie; elle exige encore une force motrice, force que l'eau ne possède qu'après avoir parcouru un espace plus ou moins étendu, suivant l'inclinaison du sol. Lorsqu'un individu est propriétaire des deux rives sur une assez grande longueur pour que la pente vis-à-vis sa propriété devienne force motrice, il peut être autorisé à l'employer sans exciter les réclamations des autres riverains. Mais, comme dit M. Cormenin : « Ce cas est » fort rare; ordinairement c'est le propriétaire d'une » rive, et même d'une petite longueur de rive, qui se » propose de construire une usine, ce qu'il ne peut » faire qu'en disposant d'une partie correspondante » aux propriétés riveraines. Il est impossible, à l'ex- » ception des grandes propriétés, d'établir une usine » sans dénaturer plus ou moins le régime primitif des » eaux. Mais cette considération n'a jamais arrêté l'ad- » ministration, quand l'état des lieux peut être changé » sans un préjudice notable. En effet une pente né- » cessaire pour faire mouvoir une usine correspond à » un grand nombre de propriétés, et sous le rapport » de la force motrice elle serait perdue pour tous si » elle était morcelée. De tout temps l'administration a » reconnu que, pour encourager l'industrie, le gou-

» vernement avait le droit de disposer de la pente en » faveur de celui qui la réclame le premier, ou qui » possède la plus grande étendue de propriétés litto- » rales; mais elle n'accorde l'autorisation qu'après » s'être bien assurée que le changement fait au régime » des eaux ne peut porter préjudice aux tiers. »

La Cour de cassation a posé les véritables principes en cette matière, par un arrêt en date du 14 février 1833, duquel il résulte que la pente des cours d'eau non navigables ni flottables doit être rangée dans la classe des choses qui, suivant l'art. 714 du Code civil, n'appartiennent privativement à personne, dont l'usage est commun à tous et réglé par les lois de police; qu'une exception à cette règle ne pourrait être fondée que sur une concession spéciale ou une possession déjà ancienne.

Enfin, le projet dont nous avons parlé n° 1311, et qui peut être considéré comme l'expression de la doctrine de l'administration sur cette matière, porte que, lorsqu'il y a concurrence dans les demandes, la préférence est due à celui qui a le plus de droits acquis sur l'usage du cours d'eau ou sur la propriété de ses rives. A égalité de droits, l'antériorité de date doit l'emporter, sauf le cas où, les usines projetées étant d'une nature différente, l'une d'elles offrirait aux besoins de la localité et aux progrès de l'industrie des avantages désirés et reconnus supérieurs.

1314. L'établissement d'une usine, modifiant le cours de l'eau, occasionne quelquefois des préjudices aux propriétés du voisinage. Ainsi l'eau arrêtée par les barrages peut inonder les propriétés supérieures, refluer sous les roues des usines existant déjà, et en gêner le mouvement; ou bien, ayant acquis par le rétrécissement du lit une force nouvelle, elle peut miner et dégrader

les propriétés inférieures. Tous ces faits doivent être pris en considération; ils peuvent, lorsqu'ils sont graves, motiver un refus d'autorisation de la part de l'autorité supérieure. Mais il ne faudrait pas pousser ce principe trop loin, et prohiber la construction d'un établissement utile, par la raison qu'il diminuerait quelques-uns des avantages que l'eau procure aux autres riverains; il s'agit ici de la jouissance d'une chose qui n'appartient exclusivement à aucun des riverains, et, d'après les principes du Code civil lui-même, il faut *concilier* les différents intérêts, ce qui suppose des sacrifices réciproques.

L'administration ne doit prendre en considération que les préjudices matériels occasionnés par l'établissement de la nouvelle usine aux autres propriétés; elle ne peut faire entrer en ligne de compte les considérations industrielles et commerciales. Ainsi c'est à tort que l'on s'est fondé quelquefois, pour s'opposer à l'établissement d'une usine, sur les inconvénients de la concurrence qu'elle établirait pour des usines de la même nature existant déjà dans le voisinage; admettre de semblables considérations, ce serait violer le principe de la liberté d'industrie et méconnaître la mission que la loi donne à l'administration.

La jurisprudence administrative est conforme à ces principes; elle ne prend en considération les raisons puisées dans la concurrence, qu'autant qu'il s'agit d'usines qui emploient le feu indépendamment de l'eau comme moteur, et que la rareté du combustible ne permet pas d'alimenter plusieurs usines à la fois; il y a ici une raison d'intérêt public.

1315. L'ordonnance d'autorisation, rendue après l'examen et sur l'avis des gens de l'art, doit contenir l'énumération des conditions imposées au constructeur

de l'usine, pour que son établissement ne puisse nuire aux propriétaires riverains. Elle prescrit ordinairement la construction d'un *déversoir*, d'une *vanne de décharge* et d'un *repère*. Le *déversoir* est un ouvrage de maçonnerie ou de charpente placé aux retenues d'eau, et disposé de manière que l'eau, surmontant la hauteur qui lui a été assignée, s'écoule naturellement par dessus : on appelle *bajoyers* les deux murs sur lesquels reposent les extrémités du déversoir. Les *vannes de décharge* sont destinées à donner l'écoulement aux eaux lorsque les *vannes motrices* sont abaissées. Le *repère* est un trait horizontal gravé sur la pierre ou sur le métal, qui sert à faire connaître le plan superficiel que les eaux ne doivent pas dépasser (1), de telle sorte qu'il est facile de vérifier si le propriétaire de l'usine contrevient aux dispositions de l'ordonnance. La science indique encore d'autres précautions qui doivent être prescrites suivant les circonstances.

Le constructeur de l'usine doit accomplir toutes les conditions qui lui sont imposées par l'ordonnance d'autorisation, sous les peines portées par l'art. 471, § 15, du Code pénal ; et lorsque, malgré l'accomplissement des conditions prescrites, l'usine cause un préjudice aux propriétaires voisins, ceux-ci peuvent réclamer des dommages-intérêts devant les tribunaux ordinaires. Aucune modification ne peut être faite aux usines sans une ordonnance du Roi. Le préfet et le ministre sont compétents pour ordonner la destruction de tout ce qui serait fait de non conforme à l'autorisation première (2). Il faut entendre par là tout ce qui modifierait le régime de l'usine par rapport à l'usage de l'eau,

(1) *Dictionnaire des travaux publics*, par M. Tarbé de Vauxclairs. V[is] *Déversoir et Repère*.
(2) Arrêts du Conseil d'État des 29 août 1831, 1[er] mai 1827.

et non le simple changement de destination; ainsi nous ne pensons pas, malgré l'opinion de quelques auteurs, qu'il soit nécessaire d'obtenir une ordonnance nouvelle pour transformer un moulin à blé en un moulin à huile, pourvu qu'il ne soit rien changé aux parties extérieures du moulin. Mais, si l'usine nouvelle avait des résidus infects de nature à corrompre l'eau, nous admettons avec M. Cotelle, t. 3, p. 603, qu'une nouvelle autorisation serait nécessaire.

1316. Les tiers qui se prétendent lésés par l'établissement d'une usine peuvent-ils former opposition par la voie contentieuse à l'ordonnance d'autorisation? La jurisprudence du Conseil d'État a varié sur cette question. Deux arrêts des 30 mai 1821 et 28 avril 1824, rendus dans la même affaire, admettent un recours par la voie contentieuse, de la part d'un individu qui avait formé opposition *devant le préfet* à la demande d'autorisation. Mais un arrêt du 7 mai 1823 repousse un pourvoi, par le motif que l'ordonnance d'autorisation vise les moyens d'opposition du réclamant. Enfin, une décision plus récente du 27 avril 1838 rejette une requête par le double motif, 1° que, la demande d'autorisation ayant été publiée et affichée dans la commune, les requérants ont été régulièrement appelés à faire valoir leurs observations dans l'enquête administrative qui a précédé l'ordonnance attaquée; 2° que l'ordonnance attaquée constitue un *règlement d'administration publique*, et que les réclamations tendant à faire interpréter ou modifier les actes de cette nature ne sont pas recevables par la voie contentieuse.

C'est la doctrine contenue dans ce dernier arrêt qui doit être adoptée. En effet, il s'agit ici de réclamations fondées sur des intérêts et non sur des droits; sans doute les tiers doivent être admis à présenter leurs

observations ; mais ils sont tenus de le faire dans l'enquête qui précède l'ordonnance, afin qu'un propriétaire, qui a obtenu l'autorisation de construire une usine, ne soit pas exposé à voir les dépenses qu'il a faites devenir inutiles. Mais cette décision suppose que les formalités qui ont pour objet de donner de la publicité au projet et de provoquer les réclamations, ont été observées ; dans le cas contraire, le pourvoi pourrait être formé par la voie contentieuse, pour violation du droit qu'ont les riverains d'être entendus dans leurs réclamations (1). D'après le même principe, le propriétaire de l'usine ne peut attaquer par la voie contentieuse l'ordonnance d'autorisation en ce qu'elle subordonne cette autorisation à l'accomplissement de certaines conditions, car il a pu présenter ses observations sur ces différents points dans la procédure administrative. (Arrêt du Cons., 28 oct. 1831.)

1317. Si les réclamations des particuliers, au lieu d'être basées sur des intérêts, le sont sur des droits ; si, par exemple, ils soutiennent qu'ils sont propriétaires du sol sur lequel l'usine est appuyée, s'ils invoquent des conventions privées, leurs réclamations doivent être portées devant les tribunaux, par la raison que l'ordonnance qui autorise la construction d'une usine ne constitue qu'une simple permission accordée sous les rapports de police et sans préjudice des droits relatifs à la propriété du sol et à l'usage des eaux ; qu'ainsi elle ne peut faire obstacle à ce que les

(1) MM. de Cormenin, *Questions de Droit administratif*, 5e édition, t. 1, p. 520, note 4, et Daviel, *Traité des Cours d'eau*, nos 363 et 640, pensent que les tiers qui se prétendent lésés par une ordonnance autorisant une usine peuvent former opposition par la voie contentieuse. M. Sérigny, dans son *Traité de la Compétence*, est de l'avis contraire, no 253. *V.* dans ce dernier sens les arrêts du Conseil des 14 janvier et 10 août 1839, 28 juin et 5 août 1841, 27 juillet 1842.

tiers fassent valoir leurs droits devant les tribunaux, seuls compétents pour les apprécier (1). Mais, une fois le droit reconnu, les tribunaux seront-ils compétents pour en faire l'application nonobstant l'ordonnance d'autorisation, ou bien l'administration seule pourra-t-elle modifier ou supprimer l'usine, et les tribunaux devront-ils se contenter de prononcer des dommages-intérêts? (*Voir*, sur ce point, la dissertation n° 2, insérée à la fin du 3e volume.)

1318. L'administration, en autorisant une usine, ne perd pas le droit d'en modifier plus tard la construction, ou d'en révoquer la concession, si l'intérêt public l'exige, sans avoir égard aux titres et à la possession. (Arrêts du Cons., 6 août 1839, 9 juin 1842.) Ce droit est une conséquence du pouvoir réglementaire qu'elle n'aliène jamais. Si, par exemple, une usine occasionnait de graves inconvénients qu'on n'aurait pas prévus d'abord, la suppression ou la modification pourrait en être prononcée par une ordonnance royale, rendue dans les mêmes formes que l'ordonnance d'autorisation, c'est-à-dire après les publications et l'enquête. Cette ordonnance, étant rendue dans les limites du pouvoir discrétionnaire de l'administration, ne pourrait être attaquée qu'autant que les formalités dont nous venons de parler n'auraient pas été remplies. (Arrêts du Cons., 13 févr. 1840, 9 juin 1842.) Dans ces différents cas, aucune indemnité n'est due au propriétaire de l'usine, d'après le principe que nul ne peut faire de sa chose un usage contraire à la sûreté publique, principe dont nous avons déjà fait l'application à la démolition des édifices qui menacent ruine, et au dessèchement des étangs dont les eaux stagnantes

(1) Arrêts du Conseil des 13 février, 28 avril, 13 juillet 1828; 11 février 1829, 10 janvier 1832, 15 juillet 1835, 27 juillet 1842.

peuvent causer des maladies pestilentielles. (Arrêts du Cons., 21 déc. 1837, 6 août 1839.)

1319. Il en serait autrement si l'usine était supprimée pour un motif d'utilité publique, tel que l'ouverture d'une nouvelle navigation, la construction d'un pont, etc. L'article 48 de la loi du 16 septembre 1807 prescrit pour ce cas le payement d'une indemnité qui devait être réglée par l'administration; mais, comme il s'agit ici d'une véritable expropriation, l'indemnité serait réglée aujourd'hui par le jury. (*V.* n° 1280.) La Cour de cassation a décidé avec raison, le 23 novembre 1836, et le Conseil d'État le 17 avril 1834, que l'on doit considérer comme une expropriation la diminution de la force motrice de l'usine, qui constitue à l'égard du propriétaire un préjudice fixe et permanent. (*V.* n° 665.) Il faut observer toutefois que l'indemnité n'est pas due aux propriétaires qui n'ont obtenu l'autorisation de construire que sous la condition expresse qu'ils seraient tenus de démolir sans indemnité dans le cas où la rivière deviendrait navigable. (Arrêt du Cons., 7 janvier 1842.)

1320. Il est encore un cas où une usine peut être démolie sans qu'il soit dû d'indemnité au propriétaire : c'est lorsqu'elle n'a point été autorisée. (L. du 16 sept. 1807, 48; arrêts du Cons., 7 janv., 23 déc. 1842.) La suppression peut en être ordonnée par le préfet. Nous pensons aussi qu'elle pourrait être demandée aux tribunaux civils par les riverains, comme constituant une entreprise nuisible pour eux.

1321. Aucune loi n'exige l'autorisation de l'administration pour faire à une usine autorisée des réparations qui ne modifient pas l'état des choses. (Arrêt du Cons., 16 juill. 1842.) Que doit-on décider pour le cas où il s'agit d'une reconstruction complète ? M.

Daviel, après avoir cité un arrêt du Conseil d'Etat du 12 juin 1781, duquel il résulte qu'un moulin qui n'a point tourné pendant dix ans doit être considéré comme abandonné, critique cette disposition, et soutient que les ruines mêmes d'un moulin conservent le droit du meunier, et que la prescription de trente ans ne peut commencer à courir contre lui qu'à partir du jour où il a été fait un acte contraire à l'exercice de la servitude. (C. C., 707.) C'est aussi l'opinion de M. Garnier, *Régime des eaux*, 3[e] édit., 3[e] vol., p. 227.

Les principes qui servent de base à cette opinion sont tirés du droit privé, et ne sont applicables qu'aux difficultés qui s'élèvent entre les particuliers au sujet de leurs droits respectifs; mais il s'agit ici d'une mesure basée sur le droit public, d'une autorisation donnée dans un but de police, laquelle ne transfère qu'un droit tout spécial à l'usine, droit qui cesse d'exister en même temps qu'elle, qui peut même durer moins en cas de révocation. L'état et la destination du cours d'eau peuvent changer; il peut arriver qu'une usine présente des inconvénients qui ne soient pas assez graves pour qu'on en ordonne la démolition, mais qui le soient assez pour qu'on n'en souffre pas la reconstruction. Disons donc qu'une autorisation nouvelle est nécessaire toutes les fois qu'il y a lieu de reconstruire une usine. Ce principe est confirmé par un arrêt du Conseil d'Etat du 19 mai 1835, qui a condamné un individu pour avoir, sans autorisation, reconstruit et remis à flot dans le lit de la Garonne un moulin à nef qui venait d'être submergé.

La question est plus difficile lorsque le travail d'une usine est suspendu; le propriétaire ne peut pas être forcé de tenir toujours son usine en activité; mais, d'un autre côté, pourra-t-il paralyser, sans profit pour

l'industrie, le droit qu'ont les autres riverains de construire des usines semblables à la sienne? Il ne doit pas en être ainsi, et nous croyons que l'administration pourrait, sur la demande des parties intéressées, déterminer un délai dans lequel le propriétaire de l'usine serait tenu de la remettre en activité; faute de quoi il devrait être considéré comme ayant renoncé à son droit.

1322. S'il s'élève des difficultés entre les propriétaires d'usines, il faut distinguer pour savoir devant quelle autorité elles doivent être portées. S'agit-il d'appliquer leurs titres de propriété ou des règlements administratifs, les tribunaux ordinaires sont compétents; mais c'est l'administration seule qui doit prononcer, lorsqu'il s'agit d'un règlement à faire ou d'une interprétation des règlements existants à donner.

1323. Les riverains peuvent-ils sans autorisation construire des barrages et des vannes destinés à l'irrigation de leurs propriétés? L'article 644 du Code civil attribue, comme nous l'avons dit, aux riverains le droit de se servir de l'eau, à son passage, pour l'irrigation de leurs propriétés, d'en détourner même le cours quand elle traverse leurs héritages, mais à la charge de la rendre, à la sortie de leurs fonds, à son cours naturel. Les riverains peuvent donc employer les moyens nécessaires pour jouir du droit que leur confère l'article 644; mais il ne faut pas perdre de vue qu'aux termes des lois citées n° 1303, l'administration a le droit de faire des règlements sur l'usage des eaux, et qu'elle peut prendre toutes les mesures nécessaires pour en assurer le libre cours. L'administration peut donc, par un règlement, enjoindre aux riverains de ne faire aucun barrage, aucune vanne, etc., sans avoir obtenu

l'autorisation ; l'infraction à cette disposition réglementaire constituerait la contravention prévue par l'article 471, § 15, du Code pénal. Lorsqu'il n'existe pas de règlements administratifs, les riverains peuvent faire leurs constructions sans demander l'autorisation; mais le préfet pourrait en ordonner la destruction, si elles gênaient le libre cours de l'eau; et, faute par le propriétaire d'obéir à cette injonction, il serait traduit devant le tribunal de simple police, qui le condamnerait à la peine prévue par l'article 471, § 15, et à la démolition. (Cour de cass., 15 nov. 1838.) Les mêmes principes s'appliquent aux travaux que les riverains ont en général le droit de faire pour protéger leurs propriétés.

§ III. Des charges imposées aux riverains.

1324. Les cours d'eau non navigables étant consacrés à l'utilité commune des riverains, il est juste qu'ils supportent en commun, et en proportion de leur intérêt respectif, les charges auxquelles cette jouissance peut donner lieu.

Les riverains doivent entretenir les berges en bon état, et empêcher toutes les filtrations qui pourraient occasionner des pertes d'eau. Il est quelquefois nécessaire, pour empêcher les débordements ou les changements de cours de la rivière, de faire des constructions, telles que digues, barrages, etc. Dans ce cas, la dépense doit être supportée par toutes les propriétés qui en profitent. La nécessité de ces travaux est constatée par le gouvernement, et la dépense en est supportée par les propriétés protégées dans la proportion de leur valeur, de leur position, du degré de danger ou de préjudice auquel elles sont exposées. (Arrêt du

Conseil du 8 janv. 1836.) Le gouvernement peut aussi, quand il le croit juste et utile, accorder des secours sur les fonds publics. (L. 16 sept. 1807, 33, 34.)

1325. La loi du 14 floréal an XI, statuant sur les travaux existants, se réfère pour leur mode d'entretien aux anciens réglements et aux usages locaux. Lorsque l'application de ces anciens règlements, ou l'exécution du mode consacré par l'usage, éprouve des difficultés, ou bien lorsque des changements survenus exigent des dispositions nouvelles, il y est pourvu par le Roi, dans un réglement d'administration publique rendu sur la proposition du préfet du département, de manière que la quotité de la contribution de chaque imposé soit toujours relative au degré d'intérêt qu'il a dans les travaux. Ainsi le propriétaire d'une usine doit supporter une part plus forte dans les dépenses ; il peut même arriver qu'on puisse l'obliger à les supporter seul, lorsqu'elles sont occasionnées uniquement par la construction de son usine.

1326. La même loi du 14 floréal an XI met à la charge des riverains le curage des rivières non navigables ni flottables, en se référant encore aux anciens règlements et aux usages locaux, et en autorisant l'administration à établir des réglements nouveaux lorsqu'ils sont devenus nécessaires. Il résulte du principe établi par cette loi, que toutes les fois qu'il existe un obstacle naturel à la navigation, il doit être enlevé à frais communs; mais si l'obstacle, au lieu d'être *naturel*, provient du fait ou de la faute de l'un des riverains, c'est à ses frais qu'il doit être enlevé (1).

(1) Un arrêt de la Cour de cassation du 8 mai 1832 a décidé que les tribunaux étaient compétents pour condamner un riverain à opérer, sur la demande d'un autre riverain, le curage des vases amoncelées par sa faute, attendu qu'il ne s'agissait que d'une question d'intérêt privé. Un arrêt du Conseil du 5 septembre 1812 décide qu'aux termes de l'art. 4 de la loi du 14

1327. Dans les différents cas dont nous venons de parler, les sommes nécessaires aux travaux d'entretien, de réparation ou de construction, sont réparties au moyen de rôles dressés sous la surveillance des préfets et rendus exécutoires par eux ; elles sont recouvrées de la même manière que les contributions publiques. L'ordonnance qui établit une taxe pour pourvoir au curage et à l'entretien des cours d'eau non navigables ni flottables, est rendue dans les limites du pouvoir exécutif, parce que la taxe, ne profitant ni directement ni indirectement au trésor, ne peut être, quant à son établissement, assimilée à un impôt. Cette mesure, autorisée par l'article 2, section 3, du décret du 22 décembre 1789, ne pourrait donc être attaquée par la voie contentieuse. (Cons. d'État, 14 août 1842.) Les difficultés qui s'élèvent relativement aux rôles, aux réclamations des individus imposés et à la confection des travaux, sont portées devant le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État. S'il est nécessaire d'enlever des îles qui appartiennent à des particuliers, ou d'élargir le lit des cours d'eau aux dépens des fonds riverains, ou de créer un nouveau lit, on doit appliquer les règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et donner une indemnité aux propriétaires (1).

floréal an XI, les conseils de préfecture sont compétents pour décider qu'un riverain a occasionné l'envasement du lit d'une rivière, et le condamner à faire le curage à ses frais. Nous retrouvons ici une distinction analogue à celle que nous avons établie à propos des règlements d'eau. S'il n'existe pas de règlement administratif pour faire opérer le curage, les tribunaux sont compétents pour statuer sur les difficultés qui existent entre particuliers. Quand il s'agit de prescrire une mesure générale, il faut s'adresser à l'administration. Or, lorsque cette mesure générale existe, comme c'est le conseil de préfecture qui connaît des contestations relatives au recouvrement des rôles, c'est à lui que s'adressent alors les particuliers pour demander une modification dans la répartition des frais occasionnés par la faute de l'un des riverains.

(1) Loi du 14 floréal an XI. Une circulaire du ministre de l'intérieur du 10 décembre 1837 prescrit le curage des petites rivières, et indique la marche à suivre pour y parvenir. (École des Com., 1838, p. 8.)

CHAPITRE IV.

DE LA PÊCHE.

SOMMAIRE.

§ Ier. A qui appartient le droit de pêche ?

1328. Les eaux ne sont pas seulement un moyen de transport pour les marchandises et pour les personnes, un moteur pour les usines, un agent de fertilisation pour les campagnes ; elles servent encore de réservoir au poisson, et offrent ainsi une précieuse ressource pour la nourriture de l'homme. Les poissons, tant qu'ils restent dans leur liberté naturelle, n'appartiennent à personne ; ils sont *res nullius*, et ne peuvent devenir l'objet d'une propriété privée que par un acte *d'occupation*. A qui appartient le droit d'occupation ? de quelle manière doit-il être exercé ? Comment sont poursuivies et réprimées les délits ? Tels sont les points que nous allons examiner.

Il existe pour le poisson trois espèces de réservoirs : *la mer, les eaux dormantes, les eaux courantes.*

1329. La vaste étendue de la mer, sa nature de *chose commune*, l'immense quantité de poissons qu'elle renferme, font qu'il n'y a nul inconvénient à laisser à chacun la liberté d'y pêcher, sauf l'observation des règlements et ordonnances qui ont pour but de prévenir la trop grande destruction du poisson.

La pêche maritime se divise en *grande pêche* et en *petite pêche.*

La *grande pêche* est celle de la baleine, du cachalot, des autres poissons à lard, et de la morue ; elle a lieu ordinairement en pleine mer ou sur des côtes éloignées. Elle emploie un grand nombre de marins qui, dans ces voyages souvent périlleux, acquièrent une expérience que les lois sur l'inscription maritime permettent d'appliquer au service de l'État ; aussi est-elle encouragée par des primes accordées aux armateurs (1).

(1) *Voir* ordonnances des 8 février 1816, 14 février 1819. La police de la

La *petite pêche* ou *pêche à la côte* est libre, sauf l'observation des règlements de police; elle a lieu sur les côtes et dans les fleuves et rivières qui se jettent dans la mer, jusqu'au point déterminé par des ordonnances royales. Il faut excepter de cette franchise la pêche du thon à la madrague; d'après l'arrêté du 9 germinal an IX, art. 1er, aucune madrague ou filet à pêcher des thons ne peut être calée sans une permission du ministre de la marine; cette permission n'est accordée qu'autant que l'établissement de la madrague ne nuit point à la navigation, et à la charge par le concessionnaire de passer un bail, dont la durée et les conditions sont déterminées par l'administration des domaines. (Art. 2 et 3, *id.*)

1330. Il serait trop long d'indiquer toutes les ordonnances qui ont successivement statué sur la police de la pêche en mer; nous renvoyons sur ce point aux ouvrages spéciaux (1), et nous nous contentons de rappeler la juridiction particulière connue sous le nom de juridiction des *prud'hommes*, qui existe depuis longtemps dans les ports de la Méditerranée, et dont nous avons parlé, tome 1, n° 369. Les commissaires de la marine sont aussi chargés de surveiller l'armement des navires et des embarcations, la composition des équipages, l'observation des règles relatives à l'ouverture et à la clôture de certaines pêches, etc. Cette police cesse au moment où le poisson est apporté en vente, elle appartient alors à l'autorité civile; les contraventions sont

pêche de la morue est réglée par les ordonnances des 13 février 1815 et 21 nov. 1821.

(1) *V.* notamment ord. de 1681, arrêt du Conseil du 24 mars 1687, déclarations des 2 sept., 24 déc. 1726, 18 mars 1727, 23 août 1728; loi du 21 ventôse an XI. *V.* aussi *De la fortune publique*, t. 1, p. 305 et suiv.; et *Code maritime*, de M. Beaussant, t. 2, p. 70 et suiv.

dénoncées aux tribunaux ordinaires, sauf l'exception relative à la juridiction des prud'hommes.

1331. Les viviers, étangs et réservoirs constituent des propriétés particulières, dans lesquelles on ne peut pas dire que les poissons jouissent de leur liberté naturelle, puisqu'ils sont renfermés de toutes parts, et qu'ils ne peuvent comme ceux des rivières passer d'un cours d'eau dans un autre (1). Ils appartiennent donc au propriétaire du vivier ou de l'étang, de même que les lapins renfermés dans une garenne appartiennent au propriétaire de la garenne. Par conséquent le propriétaire seul a le droit de pêcher, et il peut le faire comme il le juge convenable, sans être tenu d'observer les règlements relatifs à la police de la pêche, attendu qu'il ne fait ici qu'user de sa chose; par la même raison, l'individu qui irait pêcher dans un étang sans la permission du propriétaire ne commettrait pas seulement une contravention, comme celui qui pêche sans autorisation dans un cours d'eau, mais il se rendrait coupable d'un vol.

1332. Le droit de pêche dans les cours d'eau est réglé par la loi du 15 avril 1829, modifiée par la loi du 6 juin 1840; elle remplace toutes les anciennes lois et ordonnances rendues sur cette matière (2). Nous allons faire connaître l'ensemble de ses dispositions, en renvoyant au texte même pour les détails et pour tout ce qui tient plutôt au droit criminel qu'au droit administratif.

De même que le droit de chasse, le droit de pêche peut être considéré comme un accessoire de la propriété. Ce principe une fois fixé, il semble qu'il n'y ait plus

(1) C. civ. art. 524; *v.* cependant art. 564. Pour savoir ce que l'on entend par réservoir, *voir* art. 30 de la loi du 15 avril 1829.

(2) *V.* loi du 15 avril 1829, art. 84. Si cet article se réfère encore à l'ordonnance de 1669, ce n'est qu'en attendant les ordonnances qui doivent régler la police de la pêche.

qu'à déclarer les propriétaires des cours d'eau propriétaires du droit de pêche, et que l'on peut toujours conclure du droit de pêche au droit de propriété. Cependant on courrait le risque de tomber dans l'erreur, si on raisonnait toujours ainsi sous l'empire de la loi du 19 avril 1829. En effet, la question de propriété des cours d'eau non navigables et des cours d'eau qui ne sont que flottables à bûches perdues s'étant élevée devant la Chambre des Pairs, il y eut entre le ministre des finances et quelques-uns des principaux orateurs une discussion fort longue, qui n'amena aucun résultat sur le fond même de la question; mais il fut convenu qu'on séparerait la question de pêche de la question de propriété, et que l'on statuerait sur l'une en laissant l'autre intacte. Voici comment s'exprimait à ce sujet M. Favard de l'Anglade, qui présentait la loi à la Chambre des Députés, en qualité de commissaire du Roi :

« La discussion qui a eu lieu à la Chambre des » Pairs nous fait un devoir de déclarer ici, pour dis- » siper toute incertitude, que le projet ne change en » rien la législation existante sur la propriété soit des » fleuves et rivières navigables ou flottables, soit de » leurs accessoires et dépendances, soit de tous les » autres cours d'eau; que toute question de propriété » à l'égard de l'État, comme dans l'intérêt des com- » munes et des particuliers, ne pourra être appréciée » et jugée que selon les principes de cette législation; » que les tribunaux ordinaires seront seuls compétents » pour l'examiner et la résoudre; qu'enfin il ne s'agit » pas même de créer ou d'attribuer des droits de » pêche, mais seulement d'en déterminer et d'en ré- » gler l'exercice. » (Séance du 10 févr. 1829, *Moniteur* du 11.)

Il résulte de ces paroles, 1° que l'on a tort d'argu-

menter de la loi du 15 avril 1829 pour résoudre les questions de propriété des cours d'eau ; 2° que, malgré le réglement du droit de pêche fait par la loi ou par une ordonnance, la question de propriété des cours d'eau n'en pourra pas moins être portée devant les tribunaux ordinaires. Cette explication était indispensable pour l'intelligence des articles de la loi que nous allons citer.

1333. « Art. 1er. Le droit de pêche sera exercé au » profit de l'État,

» 1° Dans tous les fleuves, rivières, canaux et » contre-fossés navigables ou flottables avec bateaux, » trains ou radeaux, et dont l'entretien est à la charge » de l'Etat ou de ses ayants cause ;

» 2° Dans les bras, noues, boires et fossés qui » tirent leurs eaux des fleuves et rivières navigables » ou flottables, dans lesquels on peut en tout temps » passer ou pénétrer librement en bateau de pêcheur, » et dont l'entretien est également à la charge de » l'Etat.

» Sont toutefois exceptés les canaux et fossés exis- » tants, ou qui seraient creusés dans des propriétés » particulières, et entretenus aux frais des proprié- » taires.

» Art. 2. Dans toutes les rivières et canaux autres » que ceux qui sont désignés dans l'article précédent, » les propriétaires riverains auront, chacun de son » côté, le droit de pêche jusqu'au milieu du cours de » l'eau, sans préjudice des droits contraires établis par » possession ou titres. »

Il faut remarquer que, d'après cette distinction, le droit de pêche dans les cours d'eau qui ne sont flottables qu'à bûches perdues appartient aux particuliers, à la charge desquels d'ailleurs reste l'entretien du cours

d'eau ; c'était la solution que la jurisprudence administrative et la jurisprudence judiciaire avaient déjà donnée à la question. Quant aux bras, noues, boires et fossés accessoires des fleuves et rivières navigables ou flottables, le droit de pêche en appartient à l'Etat, lors même qu'ils sont creusés sur le sol des particuliers, si l'on peut y pénétrer en bateau de pêcheur, et si en outre ils sont entretenus aux frais de l'Etat. Enfin, la loi n'étant point attributive d'un droit nouveau aux propriétaires riverains, il en résulte, dit l'art. 2, qu'elle laisse subsister des droits antérieurs qui peuvent être acquis par titre ou par possession.

1334. Aux termes de l'art. 3 de la loi sur la pêche, les ordonnances royales insérées au Bulletin des Lois déterminent, d'après une enquête *de commodo et incommodo*, quelles sont les parties de fleuves et rivières et quels sont les canaux dans lesquels la pêche doit être exercée au profit de l'Etat. Cette déclaration a été faite pour toute la France par une ordonnance du 10 juillet 1835. Les déclarations de cette nature sont des actes du pouvoir discrétionnaire qui ne donnent pas lieu à un recours par la voie contentieuse, à moins que les formalités d'enquête préalable n'aient point été observées. Mais comme elles ne peuvent porter atteinte à la propriété privée, si elles comprenaient mal à propos un droit de pêche appartenant à un particulier au nombre de ceux qu'elles attribuent à l'État, le particulier, indépendamment de la faculté qu'il aurait de réclamer contre l'ordonnance, pourrait se pourvoir devant les tribunaux pour faire reconnaître son droit de propriété, et demander, en cas de déclaration de navigabilité, l'indemnité accordée aux riverains par le dernier paragraphe de l'article 3 de la loi du 15 avril 1829. (Arrêts du Cons., 5 sept. 1836, 9 juin 1838.) Cette indem-

nité, qui devait être fixée dans les formes de la loi du 8 mars 1810, le serait aujourd'hui conformément à la loi du 3 mai 1841.

1335. Nous avons dit que la pêche était libre dans la mer; cette disposition s'applique sans difficulté sur les côtes, mais il n'en est pas de même à l'embouchure des fleuves et des rivières. On décidait autrefois, par application des principes de l'ordonnance de 1669, que la pêche maritime devait s'étendre dans les fleuves jusqu'au point où se fait sentir la plus haute marée; il en résultait qu'une partie considérable du cours des principaux fleuves qui se jettent dans l'Océan se trouvait enlevée du domaine de l'Etat pour être placée dans le domaine public. La loi de 1829 a pris pour limites de la pêche celles de l'inscription maritime, qui sont déterminées depuis longtemps d'une manière positive; mais, pour ne pas abandonner une trop grande partie des fleuves à l'action souvent destructive de l'intérêt privé, elle soumet à l'observation des lois de police qui ont pour but la conservation du poisson, toute la partie qui existe entre la limite de l'inscription maritime et le point où l'eau de la rivière commence à être salée. Ces différents points doivent être déterminés par des ordonnances du Roi, rendues dans les mêmes formes et avec les mêmes formalités que celles qui fixent la séparation entre la pêche publique et la pêche privée. (L. du 15 avril 1829, 3, § 3.) L'ordonnance du 10 juillet 1835 fixe les limites entre la pêche fluviale et la pêche maritime, mais elle ne détermine pas les endroits où l'eau commence à être salée.

1336. Le droit de pêche est une partie du domaine de l'Etat; il est exploité par des particuliers auxquels l'Etat en fait la concession temporaire moyennant un prix; les formes de cette concession, les personnes qui



peuvent se rendre adjudicataires des cantonnements de pêche, sont déterminées avec beaucoup de détails dans le titre 3 de la loi. D'après la loi du 15 avril 1829, l'adjudication de la pêche au profit de l'Etat devait avoir lieu, par voie d'adjudication publique, aux enchères, avec faculté de surenchère jusqu'au lendemain à midi. (Loi du 15 avril 1829, articles 10, 14, 16, 19, 20, 21.) Les inconvénients que présentait ce mode d'adjudication, inconvénients que nous avons signalés n° 771, 2ᵉ alinéa, à propos de l'adjudication des coupes de bois, ont motivé la loi du 6 juin 1840, qui veut que le mode d'adjudication soit déterminé par une ordonnance royale, et qui supprime la surenchère. L'ordonnance du 28 octobre 1840 autorise le mode d'adjudication au rabais, ou aux enchères à l'extinction des feux : l'adjudication doit toujours avoir lieu avec publicité et concurrence. Le mode de concession par licence peut être employé, lorsque l'adjudication a été tentée sans succès. (L. du 6 juin 1840.)

Les contestations qui s'élèvent pendant les opérations de l'adjudication, soit sur la validité de ces opérations, soit sur la solvabilité de ceux qui font des offres et de leurs cautions, sont décidées immédiatement par le fonctionnaire qui préside la séance. (*Idem.*)

Les contestations qui naissent entre l'administration et les adjudicataires, relativement à l'exécution et même à l'interprétation des baux et adjudications, et toutes celles qui existent entre l'administration ou ses ayants cause et des tiers intéressés, à raison de leurs droits ou de leur propriété, sont portées devant les tribunaux ordinaires; enfin, les amendes encourues dans certains cas sont prononcées par les tribunaux de police correctionnelle. (L. 15 avril 1829, art. 4, tit. 3.)

1337. Le droit de pêche dans les cours d'eau non navi-

gables est un accessoire des fonds riverains, une sorte de servitude imposée sur les cours d'eau à leur profit ; d'où il résulte qu'il ne peut être séparé de la propriété des fonds et concédé à perpétuité. C'est ce qui a été formellement décidé par un avis du Conseil d'Etat du 19 octobre 1811, inséré au *Bulletin des Lois*. Ainsi on ne peut le céder que comme on céderait un usufruit ou un droit d'usage, pour un temps, ou pour la vie du cessionnaire : il passe de plein droit à l'acquéreur du fonds, des fruits duquel il fait partie, et il appartient à l'usufruitier ou au fermier, à moins de stipulation contraire. Mais nous avons vu que la déclaration de navigabilité le détachait du fonds et le transportait à l'Etat, sauf indemnité.

§ II. Police de la pêche.

1338. La police de la pêche a lieu dans *l'intérêt général*, ou dans *l'intérêt particulier*.

L'intérêt général exige que l'exercice du droit de pêche soit soumis à des règles qui puissent prévenir une trop grande destruction du poisson. De là les dispositions de la loi qui prohibent la pêche dans certains temps, et celles qui proscrivent l'emploi des moyens trop destructeurs. Il faut observer que ces règles sont obligatoires non-seulement pour les adjudicataires du droit de pêche dans les cours d'eau du domaine public, mais encore pour les particuliers, quand ils pêchent dans les cours d'eau non navigables ni flottables qui bordent ou traversent leurs héritages ; parce qu'il s'agit ici de la conservation du poisson, qui n'appartient à personne tant qu'il est en liberté : mais, par une raison inverse, elles ne peuvent obliger les propriétaires de viviers, d'étangs ou de réservoirs, qui sont propriétaires du poisson qu'ils contiennent.

Il suffisait que la loi posât le principe de la prohibition ; l'indication des temps où la pêche doit être interdite, et celle des procédés défendus, rentre dans le domaine du pouvoir exécutif. Aussi l'article 26 de la loi porte-t-il :

« Des ordonnances royales détermineront :

» 1° Les temps, saisons et heures pendant lesquels
» la pêche sera interdite dans les rivières et cours d'eau
» quelconques ;

» 2° Les procédés et modes de pêche qui, étant de
» nature à nuire au repeuplement des rivières, devront
» être prohibés ;

» 3° Les filets, engins et instruments de pêche qui
» seront défendus comme étant aussi de nature à nuire
» au repeuplement des rivières ;

» 4° Les dimensions de ceux dont l'usage sera per-
» mis, dans les divers départements, pour la pêche
» des différentes espèces de poissons ;

» 5° Les dimensions au-dessous desquelles les pois-
» sons de certaines espèces qui seront désignées ne
» pourront être pêchés et devront être rejetés en ri-
» vière ;

» 6° Les poissons avec lesquels il sera défendu
» d'appâter les hameçons, nasses, filets ou autres
» engins. »

Une ordonnance du Roi du 15 novembre 1830 établit quelques prohibitions générales, et laisse au préfet de chaque département le soin de déterminer, sur l'avis du conseil général, et après avoir consulté les agents forestiers, les temps, saisons et heures pendant lesquels la pêche sera interdite dans les rivières et cours d'eau, ainsi que les procédés et modes de pêche qui devront être prohibés comme de nature à nuire au repeuplement des rivières. Les préfets ont aussi le

droit de faire des règlements pour déterminer et classer, d'après les règles posées dans l'ordonnance, les filets et engins qui devront être défendus. Les différents règlements des préfets doivent être homologués par des ordonnances royales. La violation des prohibitions prononcées par ces ordonnances est punie par les articles 27 et suivants de la loi du 15 avril 1829. C'est avec raison que l'on fait intervenir les préfets et les conseils généraux dans l'application des règles posées par la loi, car cette application doit varier suivant les localités. Jusqu'à ce que les règlements dont parle l'ordonnance soient faits et homologués, on doit appliquer les articles 5, 6, 8 et 10 de l'ordonnance de 1669, quant aux prohibitions qu'ils contiennent; mais les contraventions à ces prohibitions sont punies conformément à la loi du 15 avril 1829, art. 84.

1339. Indépendamment des prohibitions particulières qui peuvent varier suivant les localités, il en est que la loi établit d'une manière générale. Elle défend, dans son article 24, « de placer dans les rivières navi- » gables ou flottables, canaux et ruisseaux, aucun » barrage, appareil ou établissement quelconque de » pêcherie ayant pour objet d'empêcher entièrement le » passage du poisson. » On conçoit, en effet, que ces constructions auraient pour résultat de priver certaines parties de la rivière des poissons qui sont dans l'habitude de remonter le courant, et d'en assurer le monopole aux propriétaires des barrages. Cette disposition doit être appliquée avec discernement : ainsi elle ne concerne que les barrages qui ont la pêche pour objet, et non ceux qui sont établis pour le service des usines; si ces derniers nuisent à la pêche par leur construction, on ne peut que s'adresser à l'administration qui les a autorisés, afin d'obtenir d'elle qu'elle prescrive les

modifications nécessaires pour laisser un passage au poisson. Si le barrage sert à la fois à l'usine et à la pêche, il se trouve dans le cas prévu par l'art. 24 de la loi, l'appréciation de ce fait rentre dans le domaine du juge. (Arrêt de la Cour de cassation du 14 décembre 1837.) C'est seulement dans les *cours d'eau* qu'il est défendu de faire un barrage; ainsi les propriétaires de viviers, d'étangs, etc., ne sont pas frappés par la prohibition. Le propriétaire dont une eau courante traverse le fonds, ayant le droit d'en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, peut sans doute creuser un bassin, y faire dévier une partie de l'eau de la rivière, et le fermer avec des grilles pour s'en faire un vivier; mais il ne peut placer une grille dans le lit de la rivière, et cela lors même que la propriété traversée par l'eau serait close (*V.* l. 15 avril 1829, art. 24; discussion à la Chambre des Pairs.)

1340. L'art. 25 défend « de jeter dans les eaux des » drogues ou appâts qui sont de nature à enivrer le » poisson ou à le détruire. » Cet article ne s'applique qu'aux poissons des cours d'eau : l'empoisonnement des poissons dans les étangs, viviers ou réservoirs, en tant que délit contre le propriétaire, est puni par l'art. 452 du Code pénal.

1341. Le projet de loi contenait un article qui prohibait le rouissage du chanvre dans les fleuves, rivières et cours d'eau. Cet article a été repoussé par la raison que, si l'on prohibait le rouissage dans les cours d'eau, il ne resterait plus pour l'opérer que l'eau des mares et des fossés, qui, se corrompant facilement, pourrait nuire d'une manière notable à la santé publique. On a fait observer aussi que la prohibition absolue du rouissage était une mesure de police générale qui ne devait point trouver place dans une loi sur la pêche. Il en

résulte que le rouissage est permis, à moins qu'un arrêté de police municipale ne l'interdise dans certaines localités, pour des raisons particulières ; cependant un arrêt du Conseil du 11 janvier 1826 a décidé que, lorsqu'il avait eu pour résultat de faire mourir le poisson, c'était non un délit de grande voirie, mais une contravention de pêche qui devait être réprimée par les tribunaux ordinaires. Il nous semble qu'il ne pourrait y avoir délit de pêche qu'autant que le rouissage aurait été fait avec l'intention de faire mourir le poisson. (*Id.*, 80.)

1342. La loi veut que l'on rejette les poissons qui n'ont qu'une certaine dimension, et elle punit non-seulement ceux qui ne les rejettent pas, mais encore ceux qui les colportent ou les vendent, à moins qu'ils ne proviennent d'étangs ou de réservoirs; elle punit également ceux qui appâtent avec des espèces prohibées. L'ordonnance du 15 novembre 1830 ne dit pas par qui seront déterminées les dimensions des poissons qui devront être rejetés, et les espèces avec lesquelles il sera défendu d'appâter. Nous pensons, par analogie, que ces différents points devront être réglés, comme les autres, par des arrêtés des préfets homologués par le Roi.

1343. Comme moyen d'assurer l'exécution de toutes ces mesures, la loi prescrit aux fermiers de la pêche, aux porteurs de licence, à leurs associés, à leurs compagnons et gens à gages, de faire plomber et marquer par les agents de l'administration de la police de la pêche tous les filets dont ils se servent. Elle défend aux contre-maîtres, employés de balisage et mariniers qui fréquentent les fleuves, rivières et canaux navigables ou flottables, d'avoir dans leurs bateaux ou équipages aucun filet ou engin de pêche même non prohibé. Elle

soumet les bateaux et les équipages des uns et des autres à la visite des agents de la pêche; elle soumet également à cette visite les loges, hangars, bannetons, huches et autres réservoirs ou boutiques à poisson des pêcheurs, sur les cours d'eau dont la pêche appartient à l'État (1).

1344. Les règles de police qui concernent l'intérêt privé sont extrêmement simples; elles ont pour but de garantir la jouissance du droit de pêche à ceux qui en sont propriétaires. Ainsi tout individu qui se livre à la pêche *dans un cours d'eau quelconque*, sans la permission de celui auquel le droit de pêche appartient, est condamné à une amende, à la restitution du prix du poisson, à la confiscation des filets et engins de pêche. Il est cependant une exception introduite en faveur de la *pêche à la ligne*, qui est permise à tout le monde, hors le temps du frai, dans les cours d'eau navigables et leurs accessoires, mais sous la condition qu'il ne s'agira que d'une ligne flottante et qu'elle sera tenue à la main : avec de telles restrictions, il n'est point à craindre que cet innocent plaisir nuise d'une manière sensible aux intérêts des adjudicataires de la pêche. (L. du 25 avril 1829, art. 5.)

Cette tolérance existait déjà sous l'empire de la loi du 14 floréal an x, qui permettait à tout le monde, dans les cours d'eau du domaine public, *la pêche à la ligne flottante et à la main.* Un individu fut traduit devant le tribunal de police correctionnelle pour avoir pris *du poisson à la main*, ce qui est un genre de pêche destructeur, parce qu'il est facile en plongeant de saisir

(1) Loi du 25 avril 1829, art. 32, 33 et 34. La visite ne peut être faite sur les bateaux des mariniers qu'autant qu'ils sont abordés; les pêcheurs sont tenus d'amener leurs bateaux sur la réquisition des agents de la pêche. Art. 33 et 34.

le poisson dans les trous sans issue où il se réfugie. Le prévenu, interprétant la loi du 14 floréal an x, soutint qu'elle permettait à tout le monde deux sortes de pêche, celle *à la ligne flottante* et celle *à la main*. La Cour de cassation repoussa cette interprétation (arrêt du 7 août 1823); et la loi nouvelle, pour éviter toute équivoque, a dit : Il est permis à tout individu de *pêcher à la ligne flottante tenue à la main*, etc.

1345. Les délits de la pêche, pouvant nuire soit à l'intérêt général, soit à l'intérêt des particuliers, sont constatés, les premiers par les agents spéciaux de l'administration et par les officiers de police judiciaire, les autres par les gardes des particuliers; ces derniers peuvent l'être aussi par les agents de l'administration et les officiers de police judiciaire, lesquels, dit l'art. 36, doivent alors transmettre leurs procès-verbaux au *procureur du Roi*.

1346. Pour tout ce qui est relatif à la rédaction des procès-verbaux, à la foi qui leur est due, aux moyens d'invalider leur autorité, aux saisies d'engins prohibés ou de poissons, aux visites et perquisitions, etc., nous renvoyons au titre 5 de la loi. Les délits de pêche sont de la compétence des tribunaux de police correctionnelle; si l'individu poursuivi excipe d'un droit de propriété ou de tout autre droit réel, le tribunal, n'étant plus compétent, devrait renvoyer la question devant le tribunal civil et surseoir à prononcer jusqu'après sa décision; mais d'un autre côté, s'il était toujours obligé de le faire, les délinquants auraient un moyen trop facile de différer leur condamnation. La conduite que devaient tenir en cette occasion les tribunaux de police correctionnelle donnait lieu à une difficulté qui a été résolue par l'art. 59 de la loi. L'exception préjudicielle n'est admise qu'autant qu'elle est fondée soit sur un

titre apparent, soit sur des faits de possession équivalents, articulés avec précision; mais alors le jugement fixe un bref délai dans lequel la partie qui a élevé la question préjudicielle doit saisir les juges compétents, sinon il est passé outre; toutefois, en cas de condamnation, il est sursis à l'exécution du jugement sous le rapport de l'emprisonnement, mais l'amende et les dommages-intérêts sont consignés pour être remis à qui il sera ordonné par le tribunal qui connaîtra du fond du droit.

1347. Les actions en réparation de délits en matière de pêche se prescrivent par un mois, à compter du jour où les délits ont été constatés, lorsque les prévenus sont désignés dans les procès-verbaux; dans le cas contraire, le délai de prescription est de trois mois, à compter du même jour (1).

CHAPITRE V.

DROITS DE PÉAGE SUR LES COURS D'EAU.

SOMMAIRE.

1348. *Droit de navigation.*
1349. *Division de la France en bassins. — Fixation des tarifs.*
1350. *Perception du droit et poursuite des contraventions.*
1351. *Demi-droit de tonnage perçu dans les ports.*
1352. *Péage sur les canaux.*
1353. *Péage sur les ponts.*
1354. *Droit de bac.*

(1) *V.* le texte de la loi pour les cas de récidive, pour l'exécution des jugements, etc.

1348. Le droit de navigation sur les rivières, supprimé par les lois des 28 mars 1790 et 25 août 1792, a été rétabli par la loi du 30 floréal an x, sous le nom d'*octroi de navigation*, avec affectation spéciale à l'entretien des ouvrages d'art établis pour l'avantage de la navigation. Depuis longtemps la spécialité a cessé, et les produits de ce droit entrent dans le trésor, qui fait aussi les dépenses nécessaires à la navigation.

1349. D'après l'art. 3 de la loi du 30 floréal an x, le tarif des droits de chaque rivière, fleuve ou canal, devait être arrêté par le gouvernement dans la forme des règlements d'administration publique. En exécution de cet article, l'arrêté du 8 prairial an xi divisa la France en bassins de navigation, et fixa des tarifs qui variaient non-seulement de bassin à bassin, mais aussi entre les rivières d'un même bassin et entre les bureaux établis sur une même rivière. Une loi du 9 juillet 1836 est venue régulariser cette matière, et ramener autant que possible tous les tarifs à un taux et à une base uniformes. On a adopté pour éléments des droits la distance parcourue et le poids de la marchan-

dise, en prenant le tonnage du bateau comme vérification du poids de chargement, et en divisant les marchandises en différentes classes. Le tarif est annexé à la loi, et ne peut par conséquent être changé que par le Corps législatif. Cependant la loi autorise le gouvernement à en opérer la réduction, pendant l'intervalle des sessions, par des ordonnances royales qui sont ensuite présentées aux Chambres dans le premier mois de leur session, pour être converties en lois. (L. 9 juil. 1836, 24.)

1350. La perception du droit de navigation est confiée à l'administration des contributions indirectes. Les contraventions sont punies d'une amende de 50 à 200 fr. Les contestations sur le fond du droit sont jugées et les contraventions sont réprimées dans les formes propres à l'administration des contributions indirectes, c'est-à-dire par l'autorité judiciaire. (L. 9 juillet 1836, 20, 21. *V.* n° 903.)

1351. D'après l'art. 6 de la loi du 14 floréal an x, il est perçu dans tous les ports une contribution dont le produit est exclusivement affecté aux dépenses d'entretien et de réparation des ports; cette contribution est égale à la moitié du droit de tonnage, et est perçue de la même manière que ce droit. (L. du 14 floréal an x, 6 et 7.)

1352. La navigation sur les canaux donne lieu aussi à un droit de péage perçu soit au profit de l'État, soit au profit des compagnies auxquelles l'État en a fait cession. Les tarifs sont fixés par la loi, et par conséquent ne peuvent être changés que par elle. Cependant la plupart des lois portant concession autorisent les compagnies à diminuer les taxes d'un commun accord avec le gouvernement.

1353. Les cours d'eau, qui sont si utiles pour les

transports, forment cependant un obstacle aux communications terrestres en coupant en deux les chemins. C'est le cas alors d'unir les deux rives par une de ces routes aériennes qui permettent au voyageur de passer sans danger par-dessus des abîmes, ou bien d'établir à l'aide d'un bac des communications habituelles d'un bord à l'autre.

Les ponts destinés au service des grandes routes ou des chemins vicinaux sont à la charge de l'État, des départements ou des communes, et ils sont exécutés comme les autres travaux d'utilité publique. La nature des services qu'ils rendent permet de subvenir aux dépenses de leur construction au moyen d'un péage. D'après les principes du droit constitutionnel, le tarif devrait être arrêté par le Corps législatif; mais la loi du 14 floréal an x a autorisé le gouvernement à fixer ces tarifs par des règlements d'administration publique pendant 10 années. Par un abus fort commun sous le gouvernement impérial, l'administration continua à user du droit que lui avait attribué la loi de floréal an x, même après l'expiration du temps qu'elle avait fixé; mais, à partir de 1817, un des articles du budget des recettes autorise pour chaque année la perception des droits de péage établis conformément à la loi du 14 floréal an x. (*V.* budget des recettes; l. 20 juin 1842, 12.) Le gouvernement peut, en faisant à des particuliers une concession temporaire de ce droit de péage sous la condition de construire le pont, se dispenser de faire aucune avance; de telle sorte qu'à l'expiration de la concession, il devient propriétaire d'un pont qui ne lui a rien coûté. Les ponts font partie des routes, et sont soumis comme tels à toutes les règles de la voirie.

1354. On supplée à l'absence des ponts par des ba-

teaux plats nommés *bacs*, qui sont disposés de manière à transporter d'une rive à l'autre les hommes, les bestiaux, les chevaux et les voitures, moyennant un droit. L'ordonnance de 1669 place dans le domaine de la couronne tous les droits de bacs et passages d'eau, en maintenant cependant dans leur possession les seigneurs dont la jouissance était antérieure à l'année 1566. (Ordon. de 1669, tit 27, art. 41.) L'Assemblée constituante, après avoir, dans la loi du 15 mars 1790, conservé provisoirement les droits de bac (l. du 15 mars 1790, t. 2, art. 15), les abolit par la loi du 25 août 1792 (lois des 25 août 1792, 7, 8, 9, et 17 juillet 1793), qui permit à chaque citoyen de tenir des bacs sur les rivières et les canaux, *sous les loyers et rétributions* fixés et tarifés par les directoires de département. Mais plus tard on sentit la nécessité, dans l'intérêt général, de remettre entre les mains de l'administration un service qui est le complément de la viabilité : c'est ce qui eut lieu par la loi du 6 frimaire an VII, dont nous allons faire connaître le système.

L'article 1er de cette loi est ainsi conçu : « Les dispositions des lois du 25 août 1792, sur les bacs et » bateaux établis pour la traversée des *fleuves*, *rivières* » ou *canaux navigables*, et du 25 thermidor an III, » sur les droits à percevoir auxdits passages, ainsi que » toutes autres lois, tous usages, concordats, engage» ments, droits communs, franchises qui pourraient » y être relatifs ou en dépendre, sont abrogés. » Les articles suivants enjoignent aux agents de l'administration de se mettre en possession de tous les bacs, bateaux et agrès employés au service public, en payant la valeur aux détenteurs qui justifieront qu'ils en sont propriétaires.

1355. Cette loi, comme on le voit, ne paraît appli-

cable *qu'aux fleuves, rivières* et *canaux navigables;* d'où il résulterait que la loi du 25 août 1792 serait encore en vigueur pour les autres cours d'eau, de sorte qu'il serait libre aux particuliers d'y établir des bacs. Telle n'est point cependant la jurisprudence du Conseil d'Etat. La question s'est élevée d'abord à l'occasion d'un bac situé sur la Vienne, dans l'arrondissement de Chauvigny, à un point où la rivière n'est point navigable. Le directeur des domaines soutenait que par le mot *navigables* il fallait entendre les fleuves et rivières pouvant porter des bacs, bateaux ou batelets; c'était pousser les choses trop loin, car dans ce système il n'y aurait, pour ainsi dire, que des rivières navigables. Le Conseil d'Etat décida que la loi du 6 frimaire an VII avait déclaré, *d'une manière absolue et générale*, « que les passages publics sur les rivières » et canaux ne peuvent appartenir à des particuliers, » et doivent être régis par les agents du domaine pu- » blic (1). » Tout en admettant cette solution, nous pensons qu'elle ne résulte pas de la loi de l'an VII, mais qu'elle peut être motivée sur d'autres principes. L'établissement d'un bac sur une rivière quelconque intéresse la sûreté publique; c'est une continuation de la viabilité; il donne lieu à une taxe qui est un véritable impôt indirect. Sous tous ces rapports, il est juste et nécessaire que l'Etat intervienne. La question est bien moins douteuse encore, si l'on part du principe que les riverains n'ont sur le lit des cours d'eau non navigables qu'un simple droit de jouissance, droit que l'ad-

(1) *V.* deux arrêts du Conseil en date du 29 septembre 1810; arrêts des 10 juillet 1822, 11 août 1842. Ces arrêts sont conformes à deux instructions du ministre de l'intérieur, en date des 17 prair. an VII, 19 prair. an XII. *Voir* aussi avis du Comité des finances du 30 oct. 1817, et décision du ministre des finances du 3 oct. 1819. Cependant le mot *navigable* est répété plusieurs fois dans la loi du 6 frim. an VII, notamment dans les art. 25, 31, 64.

ministration peut toujours restreindre quand elle juge utile de le faire (1).

1356. Il résulte d'une circulaire du directeur général des ponts et chaussées, du 17 avril 1812, n° 5, que les adjudications de bacs ne doivent être faites au compte du gouvernement que lorsqu'il est constaté que les produits des passages d'eau seront au moins suffisants pour pourvoir à leur entretien, à moins cependant que le passage à affermer, quelque faible que puisse être son produit, ne soit reconnu nécessaire au service public; sinon ces sortes de passages peuvent être abandonnés aux communes intéressées à leur conservation, si elles consentent à s'en charger. Le tarif est arrêté par le préfet (avis du comité des finances, 2 avril 1839); mais la concession est toujours révocable.

1357. Une autre exception est relative aux bacs et bateaux qu'un particulier destinerait à son usage ou à l'exploitation de sa propriété circonscrite par les eaux; cependant une autorisation administrative est nécessaire même dans ce cas; elle est accordée par le préfet, après que la destination des bateaux a été vérifiée, et qu'il a été constaté qu'ils ne peuvent nuire à la navigation. (L. du 6 frim. an VII, art. 8.)

1358. Les barques et batelets destinés au service de la marine et de la pêche ne sont point compris non plus dans la prohibition; mais ceux qui les possèdent ne peuvent les employer à établir un passage à heure et lieu fixes. (*Id.*, art. 9.) Le Conseil d'État a décidé cependant, le 15 novembre 1826, qu'un meunier avait pu, sans se rendre coupable de contravention, passer moyennant salaire les personnes qui se présentaient,

(1) Telle est la jurisprudence adoptée par l'administration, et notamment par un avis *inédit* du Comité des finances, en date du 29 août 1829, cité par MM. Macarel et Boulatignier, *Fort. publ.*, t. 1, p. 339.

dans un bateau établi pour l'achalandage et le service de son moulin. Mais dans l'espèce la rivière n'était ni navigable ni flottable, aucun chemin public n'aboutissait sur ce point; l'une des rives dépendait du moulin, et l'autre lui était assujettie à titre de servitude. On considéra que la rétribution et le passage étaient libres de part et d'autre, et ne constituaient ni un service ni un salaire obligés; enfin, ce qu'il y avait de plus décisif peut-être, c'est qu'il n'existait dans le voisinage aucun bac ni aucun pont.

1359. L'exploitation des bacs est mise en ferme par adjudication publique, dans la forme prescrite pour la location des biens nationaux. Les baux ordinaires sont de trois, six ou neuf années; lorsqu'il est jugé convenable de passer des baux de plus longue durée, les préfets peuvent les consentir pour 12, 15 et 18 ans, à la charge de les soumettre à l'approbation du ministre des finances. Le procès-verbal d'adjudication fixe les charges et conditions imposées aux adjudicataires, et contient un tarif des droits de passage arrêtés par une ordonnance du Roi, dans la forme des règlements d'administration publique (1).

Les contestations nées du bail, qui s'élèvent entre l'administration et les adjudicataires, et entre les adjudicataires et les tiers, par exemple celles relatives à l'application du tarif, sont portées devant les tribunaux ordinaires, parce qu'il ne s'agit que de l'exécution de conventions qui, bien que passées dans la forme administrative, sont cependant régies par les principes du droit commun (2). Il en serait autrement s'il s'agissait de mesures qui eussent pour but le service public; l'au-

(1) Loi du 14 flor. an x, art. 10; arrêté du 8 flor. an XII, art. 1, 2 et 3.

(2) Cour de cass., 26 août 1826, 6 août 1829; arrêts du Conseil des 25 févr. 1818, 22 oct. 1830, 25 avril 1834, 27 août 1839 et 16 juillet 1840.

torité administrative serait seule compétente alors pour statuer. C'est ainsi qu'un arrêt du Conseil du 9 août 1836 décide que l'autorité judiciaire est compétente pour prononcer sur une demande du fermier en diminution de prix, fondée sur le mauvais état des chemins; mais qu'elle ne l'est pas pour décider si le fermier sera dispensé de livrer au public un grand bac dont l'addition a été ordonnée par le préfet (1).

1360. Les adjudicataires et leurs préposés doivent se conformer aux dispositions de police administrative et de sûreté prescrites par la loi ou imposées par l'administration ; ils sont responsables des suites de leur négligence, et peuvent en outre être condamnés à une amende. Ils sont obligés de passer toutes les personnes qui se présentent, et ne doivent exiger aucunes sommes supérieures à celles qui sont portées au tarif, à peine de restitution et d'amende, lesquelles sont prononcées par le juge de paix; les peines sont plus graves, et doivent être prononcées par les tribunaux de police correctionnelle, quand l'exaction est accompagnée d'injures, de menaces, de violences ou de voies de fait. Les adjudicataires sont responsables des condamnations pécuniaires prononcées contre leurs employés, et peuvent, en cas de récidive prononcée par un jugement, être destitués par les préfets, ce qui entraîne la résiliation de leur bail sans indemnité. (L. du 6 frim. an VII, art. 51 à 55.)

1361. D'un autre côté, les personnes qui se présentent pour passer doivent payer le droit fixé; en cas de refus mal fondé, elles sont condamnées par le juge de paix à la restitution des droits et à une amende, même à un emprisonnement quand il y a récidive. La

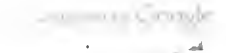
(1) Voir *Questions de Droit*, 5e édit., t. 1, p. 265 et suiv.



contravention prend le caractère d'un délit, et rentre dans la compétence du tribunal de police correctionnelle, quand le refus de payer est accompagné d'injures, menaces, violences ou voies de fait. Les personnes qui ont aidé ou favorisé la fraude, ou concouru à des contraventions aux lois sur la police des bacs, sont condamnées aux mêmes peines que les auteurs des fraudes ou des contraventions. Si le condamné n'acquitte pas au greffe du juge de paix du canton les condamnations pécuniaires prononcées contre lui, ou n'offre pas une caution solvable, sa voiture, ses marchandises et ses chevaux sont saisis et mis en fourrière. (L. 6 frim. an VII, 56 à 61.)

1362. Il est des personnes qui sont dispensées du payement des droits de bac : ce sont les fonctionnaires publics qui voyagent dans l'exercice de leurs fonctions. La loi du 6 frimaire an VII énumère les juges, les juges de paix, les administrateurs, les commissaires du gouvernement, les ingénieurs des ponts et chaussées, lorsqu'ils se transportent pour raison de leurs fonctions respectives; les cavaliers et officiers de gendarmerie, les militaires en marche, les officiers lors de la durée et dans l'étendue de leur commandement. Les exemptions peuvent être étendues, suivant les circonstances locales, par le tarif dressé à chaque adjudication. (*Id.*, 48, 49, 50.)

1363. Les principes relatifs au péage des droits de bac s'appliquent au péage sur les ponts. Cependant plusieurs arrêts du Conseil d'Etat attribuent à l'autorité administrative la connaissance des difficultés auxquelles les baux de ces derniers péages donnent lieu. (*V.* 23 juin 1830, 11 juin, 8 août 1834, 3 mars 1837.) Une jurisprudence plus récente reconnaît la compétence des tribunaux ordinaires pour faire l'application



des tarifs. (Arrêt du Cons. du 5 février 1841.) Et la Cour de cassation a décidé, le 26 août 1841, que les règles relatives au péage des bacs s'appliquaient au péage sur les ponts. La compétence administrative serait donc restreinte aux contestations entre l'administration et les adjudicataires. Cette attribution, quelque restreinte qu'elle soit, ne nous paraît pas justifiée en présence du principe admis aujourd'hui, par le Conseil d'Etat lui-même, sur la compétence des tribunaux en matière de baux administratifs. Nous pensons aussi, d'après les principes que nous avons posés, n° 1359, que la question de savoir quelles sont les personnes qui ont le droit de jouir de l'exemption est de la compétence des tribunaux ordinaires. Cependant le Conseil d'Etat a décidé, le 30 juillet 1840, qu'il s'agissait là de l'interprétation d'une ordonnance qu'il n'appartient qu'au Roi en son Conseil d'Etat de donner.

1364. L'application des principes que nous venons de poser a fait naître la question de savoir s'il y a contravention à passer une rivière à gué dans le voisinage d'un pont ou d'un bac. Nous croyons que l'on doit se prononcer pour la négative. En effet, l'établissement des ponts et des bacs n'a point pour but principal la fiscalité, mais l'utilité publique. Le droit que l'on paye n'est pas, à proprement parler, une contribution, mais le prix d'un service : or il n'y a service pour les voyageurs dans l'établissement de moyens artificiels qu'autant que les moyens naturels ne suffisaient pas; si donc il existait un gué, le pont ou le bac était inutile, et l'on ne peut forcer les voyageurs à s'en servir et à en payer l'usage. Si le gué n'est praticable que pendant une partie de l'année, ce que nous venons de dire s'applique à cet espace de temps; et, quand les eaux se sont élevées, le pont ou le bac devenant nécessaire,

l'État profite alors de la dépense qu'il a faite, et use de son privilége pour repousser toute concurrence que des particuliers viendraient établir. (Arrêt de la Cour de cass., 25 octobre 1822.)

1365. Les opérations relatives à l'administration, à la police, à la perception des droits de passage sur les fleuves, rivières et canaux, appartiennent au préfet du département dans l'étendue duquel se trouve situé le passage, sans préjudice de la surveillance de l'administration municipale. Lorsque les passages sont communs à deux départements limitrophes, l'administration et la police en appartiennent au préfet du département dans l'arrondissement duquel se trouve située la commune la plus voisine du passage; en cas d'égalité de distance, c'est la population la plus forte qui détermine; en conséquence, le bac, le logement et le domicile de droit du passager sont établis de ce côté. La compétence des tribunaux civils et criminels est déterminée par les mêmes règles. (L. du 6 frim. an VII, art. 31, 32, 33.)

LIVRE II.

ADMINISTRATIONS LOCALES.

SOMMAIRE.

1366. *But de ce livre.*

1366. Nous nous sommes occupés jusqu'ici de l'administration générale ; mais, dans un empire aussi vaste que la France, il est nécessaire d'établir des circonscriptions administratives à la tête desquelles soient placés des agents du pouvoir central chargés d'appliquer les lois et les mesures d'intérêt public, et de faire connaître au gouvernement les besoins, les vœux, les réclamations des administrés. Il existe aussi des intérêts spéciaux qu'il faut respecter, et dont l'administration doit être laissée à des autorités locales sous la surveillance de l'autorité supérieure. Nous allons étudier dans ce livre cette partie importante de notre droit public.

Nous y traiterons de l'administration des départements, des communes, et des différents établissements publics qui ont une existence civile.

TITRE PREMIER.

DE L'ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

CHAPITRE PREMIER.

DU DÉPARTEMENT.

SOMMAIRE.

1367. *Défaut d'harmonie dans l'organisation administrative de l'ancienne France.*
1368. *Système de l'Assemblée constituante.*
1369. *Administration de département.*
1370. *Administration de district.*
1371. *Inconvénients du système de l'Assemblée constituante.*
1372. *Des procureurs syndics.*
1373. *Insuffisance du pouvoir attribué au Roi dans l'administration.*
1374. *Système de la constitution de 93 et du gouvernement révolutionnaire qui lui fut substitué.*
1375. *Système administratif de la constitution du 5 fructidor an III.*
1376. *Système de la loi du 28 pluviôse an VIII.*
1377. *Idée générale du système posé par les lois des 22 juin 1833 et 10 mai 1838.*
1378. *Division administrative actuelle de la France. — Changements dans les circonscriptions.*
1379. *De la personnalité du département.*
1380. *De la propriété départementale.*
1381. *Les arrondissements ne sont que de simples circonscriptions administratives.*

1367. Dans l'ancienne France, la division territoriale et l'organisation administrative n'étaient point la

conséquence d'un plan arrêté par avance dans un but déterminé; elles étaient le résultat des différentes révolutions politiques qui ont changé la face de la société moderne, successivement modifiée par la conquête des Romains, l'invasion des barbares, la propagation du christianisme et l'établissement du système féodal. Les rois de France avaient travaillé pendant plusieurs siècles à faire de la France une vaste monarchie, et pour y parvenir ils avaient été obligés de soutenir contre le système féodal une lutte dont le succès longtemps disputé leur fut définitivement assuré sous Louis XIV; mais, tout en travaillant pour arriver à cette unité de pouvoir, tout en réunissant à la France, par des traités ou par des conquêtes, les pays qui composent aujourd'hui son territoire, il était d'une bonne politique de conserver aux habitants de ces contrées leurs franchises, leurs coutumes, leurs lois de droit public et de droit privé. De là cette division irrégulière en provinces; de là cette diversité de législations, tout aussi grande dans le droit public que dans le droit privé.

En vain s'était-on plusieurs fois efforcé de ramener ces différents pays à l'uniformité administrative, tous les efforts avaient échoué contre les résistances sans nombre résultant d'un vieil esprit de nationalité. Cependant les peuples qui composaient le royaume de France s'habituèrent insensiblement à cette idée de l'unité, leur caractère perdit de son individualité, et il arriva un moment où cette vaste entreprise, contre laquelle avaient échoué les efforts de plusieurs rois, s'exécuta presque d'elle-même par les députés de ces mêmes populations, dans lesquelles on avait trouvé jusque-là tant de résistance. Ce fut l'Assemblée constituante qui traça le plan de l'organisation admini-

strative par laquelle nous sommes régis aujourd'hui. Mais, comme il arrive presque toujours après un premier essai, ce plan a plusieurs fois été remanié; modifié d'abord dans l'intérêt de la démocratie par la Convention, il a reçu de la loi du 28 pluviôse an VIII l'empreinte du gouvernement monarchique; enfin il a été mis en harmonie avec les principes d'un gouvernement constitutionnel par les lois des 22 juin 1833 * et 10 mai 1838 *.

1368. Comme beaucoup de lois aujourd'hui en vigueur se réfèrent aux institutions créées par l'*Assemblée nationale* et par la *Convention*, il est nécessaire de tracer un historique de cette législation, afin qu'on puisse savoir quelles sont, dans le système actuel, les institutions qui remplacent celles dont il est question dans ces lois. Il faut se rappeler, pour pouvoir bien comprendre la différence de ce qui existait avec ce qui est, que tous les actes de l'administration peuvent se résumer dans ces trois mots : *délibérer*, *agir*, *juger*. Dans l'état actuel de la législation, la *délibération* appartient au conseil général et au conseil d'arrondissement, l'*action* au préfet et au sous-préfet, le *jugement du contentieux* au conseil de préfecture.

Voici maintenant quelle était l'organisation résultant de la loi du 22 décembre 1789 et de la constitution du 3 septembre 1791 :

Le territoire fut divisé en *départements*, *districts*, *cantons* et *communes* (1). A la tête de chaque département on plaça une administration collective composée de trente-six personnes; à la tête de chaque district, une assemblée de même nature, composée de douze

(1) Loi du 22 déc. 1789, art. 1, 2 et 3; Const. du 3 sept. 1791, t. 1, art. 8 et 9, et t. 3, ch. 4, sect. 2. La division fut exécutée par la loi des 16 fév. et 4 mars 1790.

personnes. Les membres de ces assemblées étaient nommés par les électeurs qui nommaient les représentants à l'Assemblée nationale, et choisis parmi les citoyens payant une contribution égale au moins à la valeur de dix journées de travail. (L. 22 décem. 1789, sect. 2, art. 1 à 12.) Ces administrations étaient permanentes; les membres en étaient renouvelés, par moitié, de deux ans en deux ans, et restaient ainsi quatre ans en exercice. (*Id.*, art. 13.)

1369. Les assemblées, ainsi organisées, nommaient au scrutin un président et un secrétaire; ensuite elles se subdivisaient en deux sections; l'une avait le titre de *conseil*, et l'autre de *directoire.*

Le *conseil de département* tenait annuellement une session, pour fixer les règles de chaque partie de l'administration, ordonner les travaux et les dépenses générales du département, recevoir les comptes du directoire : c'était la partie délibérante.

Le *directoire du département*, composé de huit membres, nommés, pour deux années, par l'assemblée départementale, était en permanence pour l'expédition des affaires, et rendait compte de sa gestion, tous les ans, au conseil du département : c'était la partie active. Après avoir rendu leur compte, les membres du directoire prenaient séance et avaient voix délibérative avec ceux du conseil.

1370. L'administration de district se subdivisait de même en un conseil et en un directoire; ce dernier était composé de quatre membres. Les administrations et les directoires de district étaient entièrement subordonnés aux administrations et aux directoires de département (1). Voici comment s'exprimait à cet égard

(1) Loi du 22 déc. 1789, sect. 3, art. 19 à 31, et Constitution du 3 sept. 1791, tit. 3, ch. 4, sect. 2, art. 3. Pour connaître avec plus de détail les

l'instruction jointe à la loi du 22 décembre 1789 :

« Un des points essentiels de la constitution, en cette partie, est l'entière et absolue subordination des administrations et des directoires de district aux administrations et aux directoires de département, établis par l'article 28 de la 2[me] section du décret. Sans l'observation exacte et rigoureuse de cette subordination, l'administration cesserait d'être régulière et uniforme dans chaque département. Les efforts des différentes parties pourraient bientôt ne plus concourir au plus grand bien de tous; les districts, au lieu d'être des sections d'une administration commune, deviendraient des administrations en chef, indépendantes et rivales, et l'autorité administrative dans le département n'appartiendrait plus au corps supérieur à qui la constitution l'a conférée pour tout le département. »

1371. Cette organisation, qui était fort bonne pour la délibération, ne l'était pas autant pour l'action. Le directoire de département, composé de huit personnes, devait manquer nécessairement de cette unité de vue, de cette promptitude d'exécution, nécessaires à l'administration; d'un autre côté, ceux qui en étaient membres, choisis au milieu d'une foule de citoyens dont on n'exigeait d'autres garanties que celle du payement d'une certaine contribution, pouvaient ne pas avoir les connaissances et les qualités nécessaires à des administrateurs actifs : s'il ne faut qu'une intelligence ordinaire pour donner un avis sur les questions d'intérêt départemental qui sont débattues dans une assemblée, il faut pour diriger les affaires d'un département, pour prendre un parti sur toutes les difficultés qui se présen-

fonctions de ces assemblées, *voir* même loi, sect. 3, et aussi l'instruction de l'Assemblée nationale des 12 et 20 août, sur les fonctions des assemblées administratives.

tent, pour prononcer avec sagesse sur un grand nombre de questions, une capacité et une instruction moins communes qu'on ne le croit ordinairement.

1372. Les rédacteurs de la loi avaient bien senti ce défaut; et pour y remédier et donner à leurs assemblées la force et l'unité qui leur manquaient, ils ajoutèrent à ces machines, déjà bien compliquées, un nouveau rouage, en établissant un *procureur général syndic* de département et des *procureurs syndics* de district, lesquels étaient nommés au scrutin individuel et à la pluralité absolue des suffrages, en même temps que les membres de chaque administration, et par les mêmes électeurs. Ces fonctionnaires restaient quatre ans en place, et pouvaient être continués, par une nouvelle élection, pour quatre autres années; mais ils ne pouvaient être réélus une troisième fois qu'après un intervalle de quatre ans. Ils avaient séance aux assemblées générales des administrations, sans voix délibérative; mais il ne pouvait être fait aucun rapport sans qu'on leur en eût donné communication, ni être pris aucune délibération sur un rapport sans qu'ils eussent été entendus. Ils avaient également séance dans les directoires, et étaient chargés de la suite de toutes les affaires. (L. 22 déc. 1789, sect. 2, art. 14 à 18.)

L'institution des *procureurs syndics* ne pouvait remédier complétement au vice de cette organisation, car eux-mêmes, nommés pour peu de temps, sans influence réelle sur les directoires, pouvaient voir toutes leurs bonnes intentions paralysées; et en supposant qu'ils eussent pu donner un peu d'unité et de vie à ces corps multiples, de nouvelles élections, amenant de nouveaux membres, pouvaient changer tout le système suivi jusqu'alors; et cependant les grandes mesures administratives, celles qui sont véritablement

utiles à un département, ne peuvent être le produit que d'une volonté éclairée et persévérante.

1373. La loi du 22 décembre 1789 présentait encore un autre inconvénient; elle avait fait une part trop faible à l'autorité royale. Il était bien dit dans l'instruction jointe à la loi : « Le principe constitutionnel sur la distribution des pouvoirs administratifs est que l'autorité descende du Roi aux administrations de département, de celles-ci aux administrations de district, et de ces dernières aux municipalités, à qui certaines fonctions relatives à l'administration générale pourront être déléguées. » Mais, par une contradiction que l'époque explique assez, on ne donna au Roi, dans l'administration départementale, qu'une part tout à fait insuffisante; les membres du directoire, n'étant ni nommés ni révoqués par lui, se trouvaient placés dans une position complétement indépendante; et son intervention se réduisait à accorder ou à refuser son autorisation aux délibérations des assemblées administratives sur tous les objets qui intéressaient le régime de l'administration générale du royaume, ou sur des entreprises nouvelles ou des travaux extraordinaires. (L. 22 déc. 1789, sect. 2, art. 5 et 6.)

Plus tard on sentit la nécessité d'augmenter la force du pouvoir central, et l'on donna au Roi le droit d'annuler les actes des administrateurs de département contraires aux lois ou aux ordres qu'il leur avait adressés, et celui de suspendre les administrateurs de leurs fonctions dans le cas d'une désobéissance persévérante, et s'ils compromettaient par leurs actes la sûreté et la tranquillité publiques. Les administrations de département eurent sur les actes et les membres des administrations de district les mêmes droits dans les mêmes circonstances, à la charge d'en instruire le Roi, qui

pouvait lever ou confirmer la suspension. Le Roi put aussi directement, à défaut des administrateurs de département, annuler les actes des sous-administrateurs, et les suspendre de leurs fonctions ; mais, dans tous les cas où il avait ordonné ou confirmé une suspension, il devait en instruire le Corps législatif, qui avait le droit de lever ou de confirmer la suspension, ou même de dissoudre l'administration coupable, et de renvoyer, s'il y avait lieu, les administrateurs devant les tribunaux criminels (1). Du reste, les limites du pouvoir administratif étaient réglées d'une manière assez nette ; il était dit que les administrateurs n'avaient aucun caractère de représentation générale, qu'ils ne pouvaient s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ou suspendre l'exécution des lois, rien entreprendre sur l'ordre judiciaire, ni sur les dispositions ou opérations militaires. (Const. du 3 septembre 1791, tit. 3, chap. 4, sect. 2, art. 2 et 3.)

1374. La constitution du 24 juin 1793 supprima les *cantons*, et conserva les départements, districts et communes ; elle plaça à la tête de ces circonscriptions des administrations *centrales de district* et *municipales*, dont les membres électifs devaient être renouvelés tous les ans par moitié. (Const. du 24 juin 1793, art. 78 à 84.) Cette constitution, d'ailleurs inapplicable, fut suspendue, presque en même temps qu'elle fut promulguée, par le fameux décret du 19 vendémiaire an II, qui établit le *gouvernement révolutionnaire* jusqu'à la paix, et plaça tous les corps constitués sous la surveillance du *Comité de salut public*. L'organisation du gouvernement révolutionnaire fut faite par le décret du 14 frimaire an II, qui attribue l'application des lois révolution-

(1) Loi du 15 mars 1791, art. 33 et suiv. ; Constit. du 3 sept. 1791, t. 3, ch. 4, sect. 2, art. 5, 6, 7 et 8.

naires et des mesures de sûreté générale et de salut public aux municipalités et aux comités révolutionnaires, à la charge d'en rendre compte au district de leur arrondissement. Les districts correspondaient directement avec les comités de salut public et de surveillance de la Convention. (Déc. du 14 frim. an II, art. 6 et 8.) De plus, des représentants furent envoyés en mission dans les départements avec des pouvoirs tellement extraordinaires, que la Convention, annulant une délibération du département de la Dordogne, établit en principe que nulle autorité, excepté la Convention, ne pouvait porter atteinte aux arrêtés des représentants du peuple. (Déc. du 17-23 juill. 1793.)

1375. La chute de Robespierre et de son parti amena la constitution du 5 fructidor an III, qui organisa le gouvernement du Directoire. Cette constitution confondit ce que la nature des choses veut qu'on sépare; elle supprima les conseils de département, et ne laissa subsister qu'une seule autorité, qu'elle appela *administration de département*, et qu'à l'image du pouvoir central, elle composa de cinq membres qui étaient renouvelés par cinquième tous les ans. « Elle détruisait ainsi une des bases essentielles de l'Assemblée constituante, dit M. Vivien (rapporteur de la loi de 1838 à la Chambre des Députés), et elle conservait en même temps tout ce que ce système contenait de vicieux, en remettant l'action à une autorité collective. » La constitution de l'an III supprimait les *districts*, et rétablissait les *cantons*, qu'elle faisait le siége des municipalités. La suppression de l'intermédiaire entre l'administration départementale et l'administration communale devait apporter beaucoup d'obstacles à la prompte expédition des affaires. (Const. du 5 fruct. an III, tit. 7.)

Il faut signaler dans la constitution de l'an III un

progrès d'autant plus remarquable, que cette constitution émane d'une assemblée toute démocratique. L'annulation des actes contraires aux lois et aux ordres du gouvernement, et la suspension des administrateurs coupables, sont prononcées par les ministres; et ce n'est plus, comme sous l'empire de la constitution de 1791, le Corps législatif, mais le pouvoir exécutif, représenté par le Directoire, qui confirme les suspensions ou les annulations, et qui peut même annuler, suspendre ou destituer immédiatement. En outre, un commissaire nommé par le Directoire, et *révocable* par lui, doit se trouver auprès de chaque administration départementale ou municipale pour surveiller et requérir l'exécution des lois. (*Id.*, art. 191 à 196.)

1376. La loi du 28 pluviôse an VIII vint rétablir entre le département et le canton une division intermédiaire qu'elle nomma *arrondissement communal;* le nom d'*arrondissement* lui est seul donné dans la pratique, ce qui évite l'équivoque à laquelle pourrait donner lieu l'épithète de *communal.* Mais cette loi, empreinte d'un esprit de réaction despotique, accorda trop peu de pouvoir aux administrations départementales, et surtout fit disparaître le caractère électif des conseils de département et d'arrondissement, dont tous les membres furent nommés par le chef du gouvernement.

1377. La Restauration ne changea rien au régime impérial. L'on doit au gouvernement issu de la révolution de 1830 la loi du 22 juin 1833, qui a rétabli et organisé le principe d'élection des membres des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement, et la loi du 10 mai 1838, qui a étendu le cercle des attributions départementales. Ainsi notre système administratif actuel a reçu de l'Assemblée

constituante l'indépendance du pouvoir judiciaire et du pouvoir administratif, l'unité administrative, la subordination hiérarchique des agents de l'autorité, l'élection des membres des conseils de département et d'arrondissement ; du gouvernement impérial, les préfets et les sous-préfets, entre les mains desquels repose l'action administrative, et les conseils de préfecture, qui jugent les questions du contentieux.

1378. La France est divisée en 86 *départements*, 363 *arrondissements* ou sous-préfectures, 2,846 *cantons* et 37,040 *communes* (1). Les limites de chaque département et arrondissement ont été fixées par la loi ; de sorte qu'il ne peut s'élever aucune difficulté sur des questions de compétence territoriale. (L. du 4 mars 1790, art. 4.) La loi du 4 mars 1790 prévoit le cas où la limite entre deux départements serait une rivière ; elle décide qu'alors les deux départements ne sont bornés que par le milieu du lit de la rivière, et que les deux préfets doivent concourir à son administration. Il résulte de ce que la délimitation a été fixée par une loi, qu'elle ne peut être changée que par une autre loi ; toutes les demandes relatives à des changements de cette nature sont précédées des avis des conseils municipaux, d'arrondissement et généraux qu'elles intéressent, ainsi que des avis des sous-préfets et des préfets.

1379. L'Assemblée constituante, préoccupée par le besoin d'unité administrative et par la crainte de voir se reproduire quelque chose d'analogue aux anciennes provinces, avait évité de donner une individualité aux départements. « L'État est un, disait cette Assemblée

(1) Ces chiffres diffèrent de ceux que nous avons indiqués n° 123 ; ils sont le résultat du tableau officiel de la population annexé à l'ordonnance du 25 octobre 1842. (V. Bulletin des Lois officiel et Moniteur du 6 nov. 1842.)

dans l'instruction jointe à la loi du 22 décembre 1789; les départements ne sont que des sections du même tout; une administration uniforme doit donc les embrasser tous dans un régime commun. Si les corps administratifs indépendants, et en quelque sorte souverains dans l'exercice de leurs fonctions, avaient le droit de varier à leur gré les principes et les formes de l'administration, la contrariété de leurs mouvements partiels, détruisant bientôt la régularité du mouvement général, produirait la plus fâcheuse anarchie. » Ces principes, justes en eux-mêmes, furent poussés jusqu'aux conséquences les plus exagérées. Le département n'était considéré que comme une division administrative destinée à faciliter l'action du pouvoir central. Les administrations locales étaient bien chargées d'ordonner les dépenses et de percevoir les contributions publiques; mais ce n'était là qu'un simple mandat, et on ne reconnaissait au département aucun caractère de personnalité.

La loi du 28 mess. an IV est la première qui ait mis à la charge des départements certaines dépenses qu'elle qualifie du nom de *dépenses d'administration*. Cette loi déclarait en même temps qu'il serait pourvu à ces dépenses par un prélèvement en *sous additionnels* qui, dans aucun cas, ne pourraient excéder le cinquième des contributions. (L. 28 mess. an IV, art. 2.) La loi du 15 frimaire an VI confirma et compléta cette distinction, détermina le mode des dépenses, et régularisa la comptabilité des départements (1). Mais le gouvernement conservait le droit de régler seul les dépenses *départementales*, qui n'étaient après tout qu'une partie des charges de l'État. Le véritable budget départemental

(1) Loi du 15 frimaire an VI, tit. 1, art. 1 et 3, tit. 3 et 4; loi du 11 frimaire an VIII.

fut créé par les lois des 28 ventôse an XIII et 27 avril 1816, qui autorisèrent les départements à établir des impositions facultatives dans une limite déterminée par la loi, et à les employer aux dépenses qu'ils jugeraient convenable de faire. Puis des lois spéciales ont autorisé les départements à s'imposer des centimes spéciaux pour des objets déterminés, tels que le cadastre, les chemins vicinaux, l'instruction primaire. Enfin, plusieurs départements, désirant créer des établissements d'utilité publique dont ils manquaient, ont obtenu par des lois spéciales la faculté de s'imposer extraordinairement pour cet objet.

1380. Les départements eurent donc ainsi des revenus, des charges et des propriétés, distincts des revenus, des charges et des propriétés de l'État; ils acquirent par là une existence civile analogue à celle des communes. Cependant on leur contesta longtemps la qualité de propriétaires; on disait qu'ils n'étaient qu'administrateurs des biens de l'État consacrés à un service public, et l'on soutenait que l'Etat pouvait sans injustice donner à ces biens une autre destination. Le système contraire s'appuyait sur un décret du 9 avril 1811, dont nous croyons utile de faire connaître le texte, parce qu'il crée en termes formels la propriété départementale.

« Sur le rapport de notre ministre des finances, relatif aux bâtiments nationaux occupés par les corps administratifs, duquel il résulte que l'État ne reçoit aucun loyer de la plus grande partie de ces bâtiments; que néanmoins notre trésor impérial a déjà avancé des sommes considérables pour leurs réparations; que l'intérêt particulier de chaque département, autant que celui de notre trésor, serait que les départements, arrondissements et communes, fussent *propriétaires*

desdits édifices, au moyen de la vente qui leur en serait faite par l'État, et dont le prix capital serait converti en rentes remboursables par dixième;

» Vu les lois des 23 octobre 1790, 7 février et 6 août 1791, l'art. 11 de la loi du 24 août 1793, et l'avis de notre Conseil d'État approuvé par nous le 3 nivôse an VIII, la loi du 11 frimaire an VII, ensemble les arrêtés du gouvernement des 26 ventôse et 27 floréal an VIII, et du 25 vendémiaire an X, et notre décret du 26 mars 1806;

» Considérant que les bâtiments dont il s'agit n'ont pas cessé d'être la propriété de l'État;

» Voulant néanmoins donner une nouvelle marque de notre munificence impériale à nos sujets de ces départements, en leur épargnant les dépenses qu'occasionneraient tant l'acquisition desdits édifices que le remboursement des sommes avancées par notre trésor impérial pour réparations;

» Notre Conseil d'État entendu;

» Nous avons décrété et décrétons ce qui suit :

» Art. 1er. Nous concédons gratuitement aux départements, arrondissements ou communes, *la pleine propriété* des édifices et bâtiments nationaux actuellement occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux, et de l'instruction publique.

» Art. 2. La remise de la propriété des bâtiments sera faite par l'administration de l'enregistrement et des domaines aux préfets, sous-préfets ou maires, chacun pour les établissements qui le concernent.

» Art. 3. Cette concession est faite à la charge, par lesdits départements, arrondissements ou communes, chacun en ce qui le concerne, *d'acquitter à l'avenir la contribution foncière*, et de supporter à l'avenir les grosses et menues réparations, suivant les règles et

dans les proportions établies pour chaque local par la loi du 11 frimaire an VII, sur les dépenses départementales, municipales et communales, et par l'arrêté du 27 floréal an VIII pour le payement des dépenses judiciaires (1). »

Il n'est point inutile de faire connaître l'esprit de ce décret et de signaler l'arrière-pensée qui s'y cache. L'État, propriétaire de tous les bâtiments consacrés aux différents services publics, était obligé d'y faire faire les grosses réparations, ce qui occasionnait des dépenses considérables au trésor; d'un autre côté, ces bâtiments étaient tout à fait improductifs, de telle sorte qu'en les cédant, même gratuitement, aux départements, arrondissements ou communes, on était bien loin de leur donner une marque de munificence, mais on mettait au contraire à leur charge toutes les grosses réparations, dont le trésor était ainsi soulagé. Cette disposition toutefois n'avait rien de contraire à la justice, et elle eut pour résultat de confirmer le principe de la propriété départementale, qui fut depuis reconnu par différents actes législatifs. Ainsi des lois de finances ont imposé aux départements l'obligation de construire *à leurs frais* les nouveaux bâtiments qui leur deviendraient nécessaires. La loi du 15 mai 1818, notamment, détermine d'une manière fort nette les recettes et les dépenses départementales, et l'on voit figurer, art. 67, au nombre des dépenses, celles nécessitées par des *acquisitions*, par des *indemnités de terrain*, etc. D'après le décret du 16 décembre 1811, une classe particulière de routes connues sous le nom de routes dé-

(1) Les difficultés qui naissent de l'application du decret du 9 avril 1811 et des décrets spéciaux d'affectation et de concession faits en vertu de ce décret, sont jugées par le Roi en Conseil d'État. (Arrêts du Cons. des 6 février 1839, 25 août 1811.)

partementales sont ouvertes, construites et entretenues aux frais des départements.

La loi du 7 juillet 1833, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, a aussi reconnu implicitement le principe de la propriété départementale, en disant que, lorsqu'il s'agit d'exproprier des biens appartenant à des départements, les préfets peuvent valablement accepter les offres qui sont faites en payement de l'indemnité, quand ils y sont autorisés par délibération du conseil général. Si les biens des départements étaient confondus avec les biens de l'État, il serait fort inutile que l'État fît des offres au préfet, car il n'aurait pas besoin de payer d'indemnité pour un bien qui lui appartiendrait (1).

Enfin, la propriété départementale a été formellement reconnue par la loi du 10 mai 1838; d'après l'art. 10, les recettes départementales comprennent le revenu et le produit des *propriétés* du département non affectées à un service départemental; d'après l'art. 4, le conseil général délibère sur les acquisitions, aliénations et échanges *des propriétés départementales*, sur le mode de leur gestion, sur l'acceptation des dons et legs faits *aux départements*, etc. Ce principe est conforme aux règles de la justice et à celles d'une bonne administration, car les propriétés départementales sont ordinairement acquises avec les fonds provenant d'impositions spéciales au département; or, en demandant à ses habitants des sacrifices extraordinaires, il est juste de leur assurer comme compensation la propriété des acquisitions ou des constructions nouvelles. Autoriser l'État à s'emparer sans indemnité de ces sortes de biens,

(1) *V.* aussi la loi du 18 avril 1831 qui détermine les droits d'enregistrement et de transcription des actes d'acquisition faits dans l'intérêt des départements.

ce serait paralyser le zèle des conseils généraux, qui hésiteraient à proposer au gouvernement des vues d'amélioration auxquelles le département pourrait être appelé à concourir par des sacrifices pécuniaires; ce serait aussi tarir dans leur source les donations entre-vifs ou testamentaires que des citoyens riches pourraient vouloir faire au département qui les a vus naître, aux concitoyens au milieu desquels ils ont vécu (1).

1381. La même question se présente à l'égard des arrondissements; on peut invoquer en leur faveur des raisons analogues à celles sur lesquelles est appuyée l'individualité des départements. Ils sont formellement désignés dans le décret du 9 avril 1811, que nous venons de citer. Un autre décret du 16 septembre 1807 parle de contributions spéciales aux arrondissements pour les travaux qui les intéressent. Cependant, d'après la loi du 10 mai 1838, la personnalité des arrondissements n'existe pas; les bâtiments qui sont affectés à leurs besoins appartiennent au département; ils n'ont pas de ressources qui leur soient propres; ils ne peuvent plus s'imposer eux-mêmes. Le montant des contributions spéciales qu'ils payent d'après le vote du conseil général entrent dans la caisse du département, et, d'un autre côté, il est pourvu à leurs dépenses par le budget départemental; ce n'est point à l'aide d'une contribution spéciale, mais avec les fonds alloués par les conseils généraux, que sont acquittées même les dépenses d'un intérêt tout local, telles, par exemple, que la con-

(1) *V.* sur la propriété départementale, *Fortune publique*, t. 2, p. 323 et suiv. La personnalité des départements a été reconnue par un arrêt du Conseil du 23 juillet 1841, qui déclare qu'un département peut être condamné à l'amende pour contravention aux règles de la grande voirie. (*V.* Ecole des Com., 1842, p. 7.) *Voir* aussi un arrêt du 18 mars 1842 rendu avec un département qui s'était pourvu devant le Conseil d'État contre un arrêté du conseil de préfecture.

struction d'un palais de justice, d'un hôtel de sous-préfecture, etc.

Voici comment le rapporteur de la loi à la Chambre des Pairs a motivé ce système :

« Les communes forment un premier élément de la société; ce sont des agglomérations naturelles qui ont leur vie propre, leurs intérêts particuliers, et qui s'administrent elles-mêmes selon les règles posées par les lois. Les départements sont les divisions du territoire de l'empire formées dans le but d'assurer l'exécution des lois générales. Les lois reconnaissent, en effet, des dépenses et des recettes départementales, comme elles reconnaissent des dépenses et des recettes communales. Admettre un troisième genre de recettes et de dépenses, c'est-à-dire intercaler entre la comptabilité du département et celle des communes une nouvelle comptabilité, ce serait compliquer notre machine administrative et rendre son jeu plus difficile. Il s'ensuivrait, quelque précaution que l'on pût établir, que les arrondissements voudraient posséder, et s'assimiler, sous ce rapport, aux départements, que des intérêts nouveaux se développeraient, qu'un esprit d'égoïsme individuel serait favorisé. On verrait dans les conseils généraux, lorsqu'un arrondissement passerait pour riche, les délégués des autres cantons se liguer pour lui refuser les allocations sollicitées; on alléguerait qu'il n'a qu'à recourir à la voie d'une contribution extraordinaire. La division par départements, unité administrative qui certainement n'est pas trop étendue, tendrait donc à se transformer en division par arrondissements : c'est cette tendance qu'il est bon de prévenir en repoussant tout ce qui facilite cette introduction.

» On aurait encore à appréhender que le droit d'imposer des centimes d'arrondissement n'augmentât les

charges des propriétaires. Certains conseils d'arrondissement pourraient se laisser entraîner trop facilement à entreprendre des ouvrages au-dessus de leurs forces; et, malgré la surveillance attribuée à l'administration supérieure, on finirait par voir la longue liste de nos centimes généraux, départementaux, facultatifs, spéciaux, extraordinaires et communaux, encore accrue des centimes d'arrondissement (1). »

Ainsi nous ne pensons pas qu'on puisse décider maintenant, comme l'a fait le Conseil d'État le 10 juillet 1835, qu'un arrondissement a qualité pour poursuivre, avec l'autorisation du conseil général, l'exécution du décret du 9 avril 1811 qui lui a accordé des immeubles, et qu'il est représenté par le sous-préfet; aujourd'hui l'action serait intentée par le préfet, au nom du département.

CHAPITRE II.

DES AGENTS DE L'ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

—

SOMMAIRE.

1382. *Distinction de l'administration départementale quant à la délibération et à l'action.*

1382. Nous avons eu plusieurs fois occasion de remarquer que, d'après l'organisation actuelle de notre administration, à chaque degré de la hiérarchie on trouve

(1) Rapport de M. Mounier à la Chambre des Pairs, *Moniteur* de 1838, p. 869.

un conseil chargé de la délibération, et un fonctionnaire unique chargé de l'action. Ce système réunit tous les avantages des administrations collectives créées par l'Assemblée nationale, sans avoir leurs inconvénients.

La partie délibérante de l'administration consiste, pour chaque département, dans un *conseil général;* et, pour chaque arrondissement de sous-préfecture, dans un *conseil d'arrondissement.*

La partie active de l'administration est confiée, dans les mêmes localités, aux *préfets* et aux *sous-préfets.*

SECTION Ire. — DES CONSEILS GÉNÉRAUX ET D'ARRONDISSEMENT.

SOMMAIRE.

1383. D'après la loi du 22 décembre 1789, les administrations départementales étaient exclusivement le produit de l'élection; nous avons fait voir les inconvénients de ce système, n° 1371. La loi du 28 pluviôse an VIII a transféré au chef du gouvernement le droit d'en nommer tous les membres; c'était tomber dans un excès contraire. La législation actuelle établit une distinction fort juste en conservant au Roi la nomina-

tion des préfets, dépositaires d'une partie du pouvoir exécutif, et en appelant le pays à élire les membres des conseils généraux et d'arrondissement, chargés de prononcer sur les plus graves intérêts des départements, et de faire parvenir au gouvernement l'expression de leurs besoins et de leurs vœux.

Nous avons déjà parlé du mode de nomination des membres des conseils généraux et d'arrondissement; nous nous contenterons de rappeler que le conseil général de chaque département est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département, sans que leur nombre puisse excéder trente; que le conseil d'arrondissement est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement, sans que leur nombre puisse être au-dessous de neuf; que les membres des conseils généraux sont nommés pour neuf ans et renouvelés par tiers tous les trois ans; que ceux des conseils d'arrondissement sont nommés pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans. On peut voir au premier volume quelles sont les conditions de l'électorat, de l'éligibilité, et les formes de l'élection. (*V.* n°s 535 et suiv.)

1384. Le conseil général dans l'exercice de ses fonctions peut être considéré sous trois aspects différents:

Comme délégué du pouvoir législatif ou administratif;

Comme représentant légal des intérêts du département;

Comme organe des besoins du département.

Dans le premier cas, le conseil est souverain.

Dans le second, ses délibérations ont besoin de l'approbation de l'autorité supérieure.

Dans le troisième, il ne fait qu'exprimer des vœux.

1° *Comme délégué du pouvoir législatif*, le conseil

général répartit chaque année les contributions dites de *répartition* entre les arrondissements du département. (*V*. n° 788.)

Il juge en premier et dernier ressort les demandes en réduction du contingent formées par les conseils d'arrondissement.

Il statue définitivement sur les demandes de la même nature formées par les communes, et qui ont été préalablement soumises au conseil d'arrondissement.

Enfin, il vote des *centimes additionnels*.

Le conseil général, composé de membres électifs choisis dans la localité même, a toutes les conditions requises pour faire d'une manière équitable la répartition de l'impôt, et par conséquent pour prononcer sur les réclamations auxquelles cette répartition donne lieu. On avait proposé dans la discussion de la loi de soumettre ses décisions, à cet égard, à un recours qui aurait été porté soit devant le Corps législatif, soit devant le Conseil d'État. L'un et l'autre système ont été repoussés. Le premier, a-t-on dit, aurait pour résultat de transporter aux Chambres le droit attribué aux conseils généraux : or les Chambres sont beaucoup moins propres que ces conseils à prononcer sur des questions de cette nature; elles connaissent moins les localités; elles peuvent n'être pas d'accord sur le chiffre de la répartition; enfin, elles ne sont point réunies à l'époque à laquelle il est nécessaire que la répartition soit faite. La possibilité du recours amènerait devant les Chambres un grand nombre d'affaires de cette nature; et comme elles intéressent des populations considérables, il en résulterait de l'hésitation et du retard dans le payement de l'impôt. Quant au système qui consistait à porter le recours devant le Conseil d'État, il a été également repoussé par le motif que le Conseil d'État,

auxiliaire de l'administration, ne peut, sans une dérogation aux règles admises jusqu'ici, prononcer sur des matières qui n'entrent pas dans les attributions du pouvoir exécutif.

En confiant aux conseils généraux une opération aussi importante que celle de la répartition de l'impôt, on a dû prendre en même temps les précautions nécessaires pour qu'elle ne fût pas subordonnée à la négligence ou à la mauvaise volonté de ces assemblées indépendantes de l'autorité. Si donc le conseil général ne se réunissait pas, ou si après s'être réuni il se séparait sans avoir fait la répartition, les mandements des contingents assignés à chaque arrondissement seraient néanmoins délivrés par le préfet, qui suivrait alors les bases posées dans la répartition précédente, sauf les modifications résultant des lois portées dans l'intervalle. (L. 10 mai 1838, art. 27 *.)

Les *centimes additionnels* sont institués pour subvenir à des dépenses purement départementales : ils sont autorisés par le Corps législatif, qui en détermine le *maximum*. C'est au conseil général à décider si les centimes additionnels sont nécessaires pour les besoins du département, et dans quelle proportion il est convenable de les voter. Ici encore le gouvernement ne peut suppléer à sa décision, à moins qu'il n'y soit autorisé par une loi formelle, ce qui a lieu, par exemple, aux termes de l'art. 13 de la loi du 28 juin 1833, pour les centimes destinés à subvenir aux besoins de l'enseignement primaire dans le département.

Le conseil général, comme nous l'avons dit, prononce aussi quelquefois, en vertu d'une délégation du pouvoir administratif, dans les cas déterminés par des lois spéciales; c'est ainsi qu'aux termes de l'article 7 de la loi du 21 mai 1836, il déclare quels sont

les chemins vicinaux de grande communication, détermine la direction de chacun d'eux, et désigne les communes qui doivent contribuer à sa construction et à son entretien; le tout après l'accomplissement des formalités d'instruction prescrites par la loi.

1385. 2° Le conseil général, *comme représentant légal des intérêts du département*, délibère, donne son avis, surveille l'administration du préfet.

Le conseil général *délibère* sur tout ce qui intéresse l'administration du département (1). Mais, comme ces matières touchent aussi à l'intérêt général, ses délibérations ne peuvent être exécutées sans l'approbation du Roi, du ministre compétent ou du préfet, selon les cas déterminés par les lois ou les règlements d'administration publique. (L. 10 mai 1838, 5*.)

1386. Il est appelé seulement *à donner son avis* sur les questions dans lesquelles l'intérêt public devient dominant.

« Ainsi, a dit M. Vivien, rapporteur de la loi à la Chambre des Députés, se trouve résolu le problème de la conciliation des intérêts locaux avec l'intérêt national, de l'unité politique et administrative, de la centralisation dans ses avantages, avec les droits inhérents à chacune des fractions du territoire. » (*Moniteur* de 1838, p. 376.) Nous aurons l'occasion d'indiquer, comme nous l'avons déjà fait jusqu'ici, les matières sur lesquelles le conseil général délibère, et celles sur lesquelles il donne son avis. (*V.* loi du 10 mai 1838, art. 6*.)

1387. Le conseil général exerce une autorité de *surveillance* lorsqu'il entend et débat les comptes d'admi-

(1) *V.* l'énumération de ces matières dans l'article 4 de la loi du 10 mai 1838*.

nistration qui lui sont présentés par le préfet (*id.*, art. 24 *), qu'il vérifie l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département. L'ordonnance du 17 décembre 1818, art. 4, veut qu'il soit fait chaque année un récolement du mobilier de la préfecture, par une commission du conseil général, contradictoirement avec le préfet. (*Id.*, art. 8 *.)

1388. 3° Enfin, le conseil général, *comme organe des besoins du département*, peut adresser directement des *réclamations* dans l'intérêt spécial du département, exprimer *son opinion* et *ses vœux* sur l'état et les besoins des différents services publics en ce qui touche le département. Une instruction ministérielle en date du 30 nivôse an XIII, qui reproduit à peu près les dispositions d'une autre instruction du 16 ventôse an IX, trace la marche que doivent suivre dans ce cas les conseils généraux; elle les engage à diviser leur travail en cinq chapitres, sous les titres suivants : 1° agriculture et commerce; 2° secours publics et prisons; 3° ponts et chaussées, navigation; 4° instruction publique; 5° population, administration. Le président du conseil adresse au ministre de l'intérieur, le lendemain de la clôture de la session, les procès-verbaux de cette seconde partie de ses travaux; le ministre présente au Roi le résumé des vœux des conseils généraux, et le Roi ordonne le renvoi à chaque ministre de ce qui rentre dans ses attributions. Dans le mois qui suit ce renvoi, chaque ministre présente un rapport détaillé sur les demandes et les observations qui lui ont été remises, et il propose au Roi les projets qu'il croit convenables. On voit qu'il serait difficile de trouver un meilleur mode de communication entre l'administration et les administrés, surtout depuis que les membres des conseils

généraux, nommés par des corps électoraux, sont véritablement les représentants des besoins et des intérêts de chaque département.

1389. Les conseils d'arrondissement sont en quelque sorte les auxiliaires des conseils généraux, comme les sous-préfets sont les auxiliaires des préfets; ils sont nommés par les mêmes électeurs. Les attributions des uns sont calquées sur les attributions des autres; mais celles des premiers sont moins étendues, parce qu'elles sont exercées dans un degré inférieur de la hiérarchie.

1390. Le conseil d'arrondissement *répartit* les contributions entre les communes de l'arrondissement; il *délibère*, sauf la décision du conseil général, sur les demandes en réduction formées par les communes. Il est l'*organe des réclamations* de la même nature formées par l'arrondissement. Il est appelé *à donner son avis* sur les questions qui intéressent plus immédiatement les arrondissements; tantôt cet avis est nécessaire, tantôt il est simplement facultatif. Il reçoit du préfet le compte de l'emploi des fonds de non-valeur en ce qui concerne l'arrondissement; mais il n'a, d'après ce que nous avons dit, ni budget à voter, ni comptes à recevoir du sous-préfet. Du reste, il peut adresser directement au préfet, par l'intermédiaire de son président, son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics en ce qui touche l'arrondissement. (L. 10 mai 1838, 40 à 43*.)

Ainsi le conseil d'arrondissement n'a que très-peu d'autorité propre. Ses fonctions, à l'exception d'une seule, consistent surtout à préparer les travaux du conseil général, et à l'éclairer par ses avis et par les renseignements qu'il lui donne. Il faut qu'il se réunisse avant ce dernier conseil pour lui transmettre les uns et

les autres; mais d'un autre côté, comme il est chargé de faire la répartition des contributions directes entre les communes, et que cette répartition ne peut avoir lieu qu'autant que le contingent de l'arrondissement a été fixé par le conseil général, il faut qu'il se réunisse de nouveau après la clôture de sa session. (*Id.*, art. 39 et 45 *; arrêté du 19 flor. an VIII.)

Le conseil d'arrondissement doit se conformer, dans la répartition de l'impôt, aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes. S'il ne le faisait pas, le préfet en conseil de préfecture établirait la répartition d'après ces décisions, en répartissant au marc le franc, sur toutes les communes de l'arrondissement, la somme dont l'une d'entre elles se trouverait dégrevée. Si le conseil d'arrondissement ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque commune seraient délivrés par le préfet d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter dans le contingent en exécution des lois. (L. 10 mai 1838, art. 46 et 47 *.)

1391. Il résulte de la nature des fonctions attribuées aux conseils généraux et d'arrondissement qu'ils ne sont pas permanents; ils ne peuvent se réunir qu'autant qu'ils sont convoqués par le préfet, en vertu d'une ordonnance du Roi qui détermine l'époque et la durée des sessions; en dehors de cette réunion légale, ils n'ont plus aucun droit. (L. 22 juin 1833, 12 et 26 *.) Si, oubliant les obligations qui leur sont imposées et le rôle qu'ils jouent dans l'administration, ces conseils voulaient se réunir sans être autorisés à le faire, ou bien encore délibérer hors de la réunion légale, le préfet devrait, par un arrêté pris en conseil de préfecture,

déclarer la réunion illégale, prononcer la nullité des actes qui y auraient été faits, et prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se séparât immédiatement; dans ce cas, son arrêté devrait être transmis au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y avait lieu, des peines déterminées par l'art. 258 du Code pénal. En cas de condamnation, les membres condamnés seraient exclus du conseil et déclarés inéligibles pendant les trois années qui suivraient la condamnation. (*Id.*, art. 15 et 28 *.)

Des mesures de la même nature doivent être prises lorsque des conseils généraux ou d'arrondissement, même légalement convoqués, se mettent en correspondance avec d'autres conseils, ou bien encore font et publient des adresses ou des proclamations; le préfet prend alors un arrêté qui suspend provisoirement le conseil, en attendant que le Roi statue définitivement par une ordonnance. (*Id.*, art. 28 *.) L'arrêté du préfet doit également, dans ces derniers cas, être transmis au procureur général pour l'exécution des lois, et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 123 du Code pénal. Enfin, pour enlever aux conseils qui oublieraient ainsi leurs devoirs le plus puissant moyen d'agir sur les masses ignorantes, la loi punit des peines portées par l'article 123 du Code pénal tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre individu qui rend publics les actes interdits aux conseils généraux et d'arrondissement. (*Id.*, art. 16, 17, 18, 19 et 28 *.) Lorsqu'il ne s'agit plus d'un acte qu'il importe de réprimer sur-le-champ pour qu'il n'ait pas de suites funestes, mais seulement d'une délibération prise par un conseil sur des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions, la nullité en est

prononcée par une ordonnance du Roi. (*Id.*, art. 14 et 28 *.)

On s'est demandé si les délibérations des conseils généraux pouvaient être déférées au Conseil d'État par la voie contentieuse. La question ne peut porter sur les délibérations qui ne constituent que des actes d'instruction, car la décision appartient, dans ce cas, à l'administration. (Arrêt du Cons. 27 avril 1841.) Nous avons vu aussi que les délibérations qui sont relatives à des matières non comprises dans les attributions des conseils généraux sont annulées par une ordonnance du Roi. (L. 22 juin 1833, 14*.) Nous croyons qu'à défaut par le préfet de solliciter cette ordonnance, elle pourrait être réclamée à l'aide de la voie contentieuse par les parties intéressées. Il est de principe, en effet, que le Roi en Conseil d'État est le régulateur des compétences. Enfin, si le conseil général, bien qu'il ait prononcé sur une matière de sa compétence, a cependant excédé ses pouvoirs, ou a négligé d'accomplir les formalités prescrites par la loi, il y a lieu à demander l'annulation de sa décision par la voie contentieuse. (Arrêts du Cons., 3 mai 1839, 19 février 1840.)

1392. Au jour indiqué pour la réunion du conseil général, le préfet donne lecture de l'ordonnance de convocation, reçoit le serment des conseillers nouvellement élus, et déclare au nom du Roi que la session est ouverte. Si, postérieurement à cette séance d'ouverture, il arrive des membres nouvellement élus, ils ne peuvent prendre séance qu'après avoir prêté serment entre les mains du président du conseil : ce président est d'abord le doyen d'âge; les fonctions de secrétaire sont remplies, aussi provisoirement, par le plus jeune membre. La première opération du conseil consiste à nommer, au scrutin et à la majorité absolue

des voix, un président et un secrétaire. Le conseil ne peut délibérer qu'autant que la moitié, plus un, des conseillers sont présents. Les votes sont recueillis au scrutin secret, toutes les fois que quatre des conseillers présents le réclament. (L. du 22 juin 1833, 12 et 13*.) Le préfet prépare à l'avance les documents et les instructions sur lesquels le conseil doit délibérer; il en fait la remise le premier jour de la session, en les accompagnant d'un rapport raisonné qu'il adresse ensuite au ministre. (Arrêté du 19 flor. an VIII; instr. min. du 31 juill. 1819.) Il a son entrée au conseil; il assiste à toutes les délibérations, excepté à celles relatives à l'apurement de ses comptes, et doit être entendu quand il le demande; mais il n'a que voix purement consultative; et comme il n'est point membre du conseil, il n'a pas le droit de voter avec lui, ni de le présider. (Ordonn. du 26 mars 1817; instr. min. du 3 avril 1817; loi du 22 juin 1833, 12 *.)

1393. Les séances du conseil général ne sont pas publiques. (*Id.*, art. 13*.) Un arrêté du 19 floréal an VIII décidait même formellement que leurs actes ne seraient pas imprimés; la loi du 10 mai 1838 contient une disposition beaucoup plus conforme aux principes constitutionnels; non-seulement elle veut que les budgets ou les comptes de département définitivement réglés soient rendus publics par la voie de l'impression, mais encore elle autorise le conseil général à ordonner les publications de tout ou de partie de ses délibérations ou de ses procès-verbaux. Mais, pour éviter que le temps consacré aux délibérations ne soit sacrifié aux prétentions de l'amour-propre, et que des discours, composés pour produire un effet extérieur, ne soient substitués aux discussions sérieuses, l'article 26 porte que les procès-verbaux contiendront l'analyse de la discussion *sans*

mentionner les noms des membres qui y ont pris part, qu'ils seront rédigés par le secrétaire (1), et arrêtés au commencement de chaque séance. (L. du 10 mai 1838, 25 et 26 *.)

1394. Des règles analogues s'appliquent à la tenue du conseil d'arrondissement. Le sous-préfet, au jour indiqué pour la réunion, donne lecture de l'ordonnance du Roi, reçoit le serment des conseillers nouvellement élus, et déclare au nom du Roi que la session est ouverte. Les membres nouvellement élus qui n'ont point assisté à l'ouverture de la session prêtent serment entre les mains du président du conseil; ce président est d'abord le doyen d'âge, le plus jeune membre faisant les fonctions de secrétaire. Le conseil nomme à la majorité un président et un secrétaire. Le sous-préfet a entrée dans le conseil d'arrondissement, et doit être entendu quand il le demande, mais sans avoir le droit de voter avec le conseil ou de le présider. (Ordonn. du 26 mars 1817; instr. minist. du 3 avril 1817; loi du 22 juin 1833, 27 et 28 *.)

SECTION II. — AGENTS DE L'ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE ACTIVE.

SOMMAIRE.

(1) Cette disposition a pour but de prohiber l'introduction dans le conseil général, d'un secrétaire-rédacteur étranger au conseil.

1395. L'administration départementale active est confiée dans chaque département à un *préfet*, et dans chaque arrondissement à un *sous-préfet* (1). A côté du préfet est placé un *conseil de préfecture*, dont il est obligé, dans certaines circonstances, de prendre l'avis. Le préfet, dans des cas exceptionnels, et le conseil de préfecture habituellement, sont juges du contentieux. Nous ne les considérons ici que comme administrateurs, renvoyant au titre du contentieux l'examen de leurs attributions comme juges.

Les préfets sont nommés par le Roi, et révocables; ils prêtent, avant d'entrer en fonctions, entre les mains du Roi ou celles d'un commissaire délégué à cet effet, le serment de fidélité au Roi et d'obéissance à la Charte constitutionnelle; ils sont tenus de résider pendant toute la durée de leurs fonctions dans les lieux où ils les exercent, et ne peuvent s'absenter sans la permission du ministre de l'intérieur.

Les sous-préfets sont nommés par le Roi, et révocables; ils prêtent serment entre les mains des préfets, et ne peuvent s'absenter sans congé.

(1) Les préfectures et sous-préfectures ont été créées par la loi du 28 pluv. an VIII. *V.* deux arrêtés du 16 ventôse an VIII relatifs à leur établissement et à l'installation des préfets et sous-préfets, etc.

1396. *Les conseillers de préfecture* sont nommés par le Roi, et amovibles ; ils sont au nombre de trois ou de cinq, suivant l'importance du département. Outre les fonctions qui leur sont propres, ils peuvent, en cas d'absence ou d'empêchement du préfet, exercer les fonctions préfectorales par délégation (1). Il est aussi certains actes isolés dans lesquels ils peuvent remplacer les préfets.

1397. Voici quelles sont les règles établies relativement au remplacement des préfets et des sous-préfets en cas d'absence. Le préfet délègue à sa place un conseiller de préfecture ou le secrétaire général, quand il en existe un : cette délégation doit être approuvée par le ministre quand le préfet s'absente du département ; elle n'a pas besoin de l'être quand il ne s'absente que du chef-lieu. En cas d'absence ou d'empêchement sans qu'il y ait eu de délégation, et en cas de vacance, le plus ancien conseiller de préfecture dans l'ordre du tableau prend de droit l'administration du département, à moins qu'il n'y ait eu une délégation antérieure, laquelle subsiste jusqu'à ce que le ministre de l'intérieur en décide autrement ; le délégué du préfet ne peut déléguer à son tour. En cas d'absence ou d'empêchement d'un sous-préfet, le préfet pourvoit à son remplacement, en désignant un fonctionnaire de l'ordre administratif pris dans l'arrondissement, ou, à défaut, un conseiller de préfecture. (Ordonn. du 29 mars 1821, 1, 2 et 3 ; inst. minis. du 4 mai 1822.)

1398. D'après l'organisation de l'an VIII, il existait des *secrétaires généraux* qui devaient avoir la garde des papiers et signer les expéditions, et qui pouvaient

(1) Arrêté du 27 pluv. an X. L'arrêté ne parle que de la mort ; il doit en être de même dans le cas où le préfet est destitué ou appelé à d'autres fonctions.

remplacer les préfets. Ces fonctionnaires ont été supprimés, excepté dans les départements des Bouches-du-Rhône, de la Gironde, du Nord, du Rhône, de la Seine, de la Seine-Inférieure, où la multiplicité des affaires les rend indispensables ; dans les autres départements, un des conseillers de préfecture, désigné par le ministre de l'intérieur, est chargé des fonctions de secrétaire général, et reçoit à ce titre une indemnité égale au quart de son traitement. (Ord. du 1er mai 1832.)

1399. La loi du 28 pluviôse contient, relativement aux attributions des préfets, ces laconiques paroles : *Le préfet sera chargé seul de l'administration*. Il en résulte que le préfet remplace, dans chaque département, les anciennes administrations collectives, qui elles-mêmes avaient été revêtues de la plupart des attributions des intendants de province. (*V*. art. 1 et 2 de la sect. 3 de la loi du 22 déc. 1789.) Il faudrait, pour avoir une énumération complète et détaillée des différentes fonctions des préfets, réunir les dispositions d'un grand nombre de lois rendues depuis 1789; cette longue et fastidieuse nomenclature serait sans utilité réelle. Nous avons indiqué, en traitant de chacune des matières dont il est question dans cet ouvrage, la part d'action attribuée au préfet ; nous étudions ici ses attributions d'une manière générale.

Le préfet peut être considéré sous trois points de vue principaux :

Il est l'agent du pouvoir exécutif dans le département, pour la transmission des lois et des ordres du gouvernement aux administrés, et des réclamations des administrés au gouvernement ;

Il a une action directe sur les choses et sur les personnes mises sous son autorité immédiate ;

Enfin, il procure l'action dans les parties de l'administration remises à des subordonnés.

1400. Comme agent du pouvoir exécutif, le préfet est subordonné à tous les ministres, et tous les chefs des services civils sont sous ses ordres immédiats : nous disons tous les chefs des services civils, car il ne faut pas oublier qu'il n'a point d'action sur l'administration de la justice, confiée par la charte à l'autorité judiciaire (L. du 16 août 1790, t. 2, art. 13); ni sur l'administration, la discipline, la disposition et le mouvement des armées de terre et de mer et de toutes leurs dépendances, c'est-à-dire de tout le personnel et de tout le matériel qui peuvent servir à la défense de l'État (1).

Mais, d'un autre côté, il peut saisir les tribunaux d'une action concernant les biens de l'État ou du département, leur dénoncer les faits contraires à l'ordre public qui viennent à sa connaissance; il peut même, aux termes de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, commencer l'instruction d'un crime ou d'un délit comme officier de police judiciaire, et faire les actes nécessaires pour en livrer les auteurs aux tribunaux; il a également le droit de requérir la force armée; enfin la garde nationale du département est, dans les circonstances ordinaires, placée sous son autorité et sous celle du ministre de l'intérieur. (L. du 22 mars 1831, 6.)

Il est facile de se faire une idée des devoirs du préfet, considéré comme agent de transmission des gouvernants aux gouvernés, et des gouvernés aux gouvernants. Il est chargé en cette qualité de faire publier et observer les lois (L. du 30 juin 1790, 14), les ordon-

(1) Lois des 21 oct. 1790, 15 mars 1791, art. 10; 8 juill. 1791, t. 3, art. 11, 55, 56 et 57; 26 juill. 1792, art. 2; 26 janv. 1793.

nances, et de faire exécuter les ordres qui lui sont transmis par les ministres, sans pouvoir se refuser à l'obéissance autrement qu'en donnant sa démission; il applique les lois d'élection, de recrutement, donne la force exécutoire aux rôles des contributions directes, etc.; il transmet au gouvernement les renseignements locaux qui lui sont demandés, ou fait parvenir aux ministres les réclamations des particuliers.

1401. Le préfet agit directement sur les choses et sur les personnes, dans un grand nombre de cas, par suite d'une délégation du pouvoir administratif. C'est ainsi que nous l'avons vu, tantôt exerçant une simple surveillance sur les routes, sur les maisons d'arrêt et de justice, sur la perception et l'emploi des deniers publics, sur les biens du département et de l'État, etc.; tantôt remplissant des fonctions de tutelle, soit en arrêtant des budgets, en réglant des comptes, en autorisant des travaux, en homologuant des délibérations; quelquefois agissant en vertu d'une autorité de commandement, et donnant des ordres qui sont obligatoires; par exemple, quand il ordonne la démolition d'une maison qui menace ruine, quand il prescrit une mesure de police générale.

1402. C'est en vertu de cette autorité qu'il nomme ou destitue les fonctionnaires et les agents à l'égard desquels ce droit lui a été conféré. Les agents de l'administration que le préfet a le droit de nommer sont :

Les maires et adjoints des communes au-dessous de 3,000 habitants. (Loi du 21 mars 1831, art. 3 *.)

Les remplaçants provisoires des sous-préfets et du conseiller de préfecture remplissant les fonctions de secrétaire général en cas d'absence, maladie, etc. (Arrêtés des 17 ventôse an VIII et 18 prairial an XIII.)

Les membres des commissions administratives et des

établissements de charité dont il règle les budgets. (Ord. du 6 juin 1830.)

Les notaires chargés de la passation des baux des biens appartenant aux pauvres. (Décret du 12 août 1807.)

Quatre conseillers de fabrique dans les paroisses où le conseil est composé de neuf membres, et deux lorsque ce conseil est composé de cinq membres, mais seulement lors de la première organisation. (Déc. 30 déc. 1809.)

Les médecins, chirurgiens, pharmaciens et agents comptables des hospices, sur une présentation de trois candidats par les commissions des hospices. (Ord. du 31 octobre 1821, art. 18.)

Les quatre pharmaciens légalement reçus qui doivent être adjoints au jury de médecine chargé de la réception des pharmaciens.

Les concierges et guichetiers des prisons, maisons de justice, d'arrêt et de dépôt. (Code d'instr. crim., art. 606.)

Les préposés pour la perception en régie simple des octrois, droits des poids publics, location des places, etc. (Ord. 9 déc. 1814, 56; arrêté du 7 brum. an IX.)

Les employés aux ponts à bascule, les éclusiers, et en général tous les agents ordinaires de l'administration, ainsi que les experts et agents temporaires dont les affaires soumises à la préfecture peuvent exiger l'emploi.

Les répartiteurs des contributions dans les communes du chef-lieu. (Loi du 3 frim. an VII.)

Les porteurs de contraintes. (Arrêté du 16 thermidor an VIII.)

Les employés de la préfecture.

1403. *La procuration d'action* est la partie la plus importante des fonctions préfectorales; c'est elle qui

donne la vie à l'administration, puisqu'elle a pour but la transmission et l'exécution des ordres des préfets; elle exige la surveillance la plus grande de la part de ces fonctionnaires. Le rapporteur de la loi du 28 pluviôse an VIII développait ainsi ce qu'il exprimait par les mots *procuration d'action* :

« *Procurer l'action* est la principale fonction de l'administrateur de département : ainsi que les ministres, il a moins à faire par lui-même qu'à mettre le sous-administrateur dans l'obligation de faire; et celui-ci est moins obligé à *l'action* qu'à assurer celle des municipalités, qui, à leur tour, ont elles-mêmes presque autant à ordonner qu'à faire.

» *La procuration d'action* est donc une partie importante des devoirs et de l'art de l'administration, à tous les degrés de l'échelle administrative.

» Voici une analyse des fonctions très-diverses qui sont comprises sous ce seul mot :

» La première est d'expliquer aux magistrats inférieurs le sens des lois, règlements ou ordres qu'il s'agit de faire exécuter; cette fonction est *l'instruction*.

» La seconde est de donner des ordres spéciaux que les circonstances de temps et de lieux peuvent exiger pour leur exécution; cette fonction peut se nommer *direction*.

» La troisième est de presser, de déterminer cette exécution; c'est *l'impulsion*.

» La quatrième est d'en vérifier l'exécution; c'est *l'inspection*.

» La cinquième est de se faire rendre compte de cette exécution, de recevoir les réclamations des personnes intéressées, ou les observations des préposés; cette fonction est *la surveillance*.

» La sixième est d'autoriser ou de rejeter les pro-

positions d'intérêt public auxquelles peut s'étendre le pouvoir de l'administration ; c'est *l'estimation*, *l'appréciation*.

» La septième est d'approuver et de valider, ou de laisser sans valeur les actes qui ont besoin de vérification, d'approbation ; c'est *le contrôle*.

» La huitième est de rappeler à leurs devoirs les autorités inférieures ou les agents immédiats qui les méconnaissent ou les oublient ; c'est *la censure*.

» La neuvième est d'annuler les actes contraires aux lois ou aux ordres supérieurs ; c'est *la réformation*.

» La dixième est de faire réparer les omissions ou les injustices ; c'est *le redressement*.

» La onzième enfin est de suspendre les fonctionnaires incapables, de destituer ou faire destituer les négligents, de faire poursuivre en justice les prévaricateurs ; c'est *la correction*, *la punition*. »

1404. Si l'on considère le préfet non plus dans les différents modes d'exercice de son autorité, mais par rapport au but des mesures qu'il fait exécuter, on voit qu'il est tantôt l'agent du gouvernement pour l'administration générale du royaume, tantôt l'agent du conseil général pour l'exécution des mesures qui n'intéressent que le département. Sous ce dernier point de vue, il ordonnance les dépenses locales, fait exécuter les travaux votés par le conseil général, représente le département en justice, etc., etc.

1405. Le préfet, en général, exerce seul les attributions dont il est revêtu ; il est certains cas cependant, déterminés par les lois, dans lesquels il doit prononcer *en conseil de préfecture*. C'est ainsi qu'il prononce sur les réclamations concernant le cadastre (l. 15 sept. 1807, 26, 33), sur les contestations qui s'élèvent en matière d'octroi entre les communes et les

régisseurs de ces établissements (déc. 17 mai 1809); qu'il statue sur les réclamations des individus qui se plaignent d'erreurs commises à leur égard dans la confection des listes électorales. (L. 19 avril 1831, 27 *.)

Des doutes se sont élevés sur ce qu'on devait entendre par ces mots : *le préfet prononcera en conseil de préfecture*. Quelques personnes pensaient qu'il s'agissait d'un arrêté du conseil de préfecture, à la délibération duquel le préfet était obligé d'assister; mais cette explication n'a point été admise, et le Conseil d'État a toujours interprété ces paroles en ce sens, que le préfet prend seulement l'avis du conseil, avis qu'il est libre de suivre ou de ne pas suivre. Ainsi il faut bien distinguer si le préfet préside *le conseil de préfecture*, en matière contentieuse, ou s'il prononce *en conseil de préfecture*; dans le premier cas, le conseil est un tribunal dont la décision est prise à la majorité des voix; dans le second cas, ce n'est plus qu'un comité consultatif, dont l'avis éclaire mais n'oblige pas le préfet.

Cette distinction a été rappelée aux préfets par une circulaire ministérielle du 29 septembre 1835, qui détermine la forme des arrêtés pris dans ce cas, décide qu'ils ne doivent contenir aucune mention de la discussion à laquelle a pu donner lieu l'affaire, ni rien qui indique que les voix ont été comptées; enfin, qu'ils sont signés par le préfet seul, et inscrits sur le registre des arrêtés du préfet, et non sur celui des arrêtés du conseil de préfecture (1).

1406. Il résulte des développements auxquels nous venons de nous livrer, que les préfets sont revêtus d'un pouvoir *de commandement* toutes les fois qu'il

(1) L'intitulé de l'arrêté doit être ainsi conçu : Le préfet du département de..... séant en conseil de préfecture, où étaient présents MM.....

s'agit de faire exécuter les lois et les ordonnances, ou de régler les parties de l'administration qui leur sont confiées; leur pouvoir se manifeste alors par des actes qui ont le titre d'*arrêtés*.

La loi du 22 décembre 1789 veut que l'on distingue ceux qui ont pour objet des mesures relatives à l'administration générale, à des entreprises nouvelles, à des travaux extraordinaires, de ceux qui n'ont pour but que l'expédition des affaires particulières ou l'exécution de délibérations déjà approuvées; dans le premier cas, les arrêtés ne peuvent être exécutés qu'en vertu d'une autorisation spéciale du pouvoir exécutif, autorisation qui n'est pas nécessaire dans le second. (L. 22 déc. 1789, section 3, art. 5.) L'exécution de cette loi est rappelée aux préfets par des instructions ministérielles, desquelles il résulte que les arrêtés d'administration générale doivent, avant d'être mis à exécution, être soumis à l'approbation du ministre que la matière concerne; il n'y a d'exceptés que ceux qui prescrivent l'exécution des lois ou arrêtés du gouvernement, et ceux que peut exiger, dans des circonstances pressantes et imprévues, la sûreté publique.

1407. Les arrêtés sont revêtus de l'intitulé qui rappelle le titre du fonctionnaire dont ils émanent; ils visent les lois et les ordonnances sur lesquelles ils sont fondés, et se terminent par un dispositif qui a la forme impérative. Ils doivent mentionner en outre l'approbation du ministre dans les cas où il est nécessaire qu'ils en soient revêtus. (Instr. de niv. an IX et 5 prair. an XII.) Ces formes, n'étant prescrites par aucune loi, ne sont pas exigées à peine de nullité; et nous pensons, comme la Cour de Colmar (arrêt du 25 mars 1841), qu'une décision du préfet rendue sous la forme d'une

simple lettre est obligatoire, lorsque l'intention de décider y est clairement manifestée. (*V*. t. 3, la forme des décisions ministérielles.)

1408. Les arrêtés ne sont obligatoires qu'après qu'il en a été donné connaissance à ceux qu'ils concernent. Aucune règle n'a été tracée par la loi pour déterminer le mode de cette communication. Quand il s'agit d'arrêtés d'intérêt général, il est d'usage de les insérer dans les Recueils administratifs de la préfecture, et de les faire afficher ou même publier à son de trompe ou de tambour. Un arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 1836 décide qu'il suffit qu'un règlement de l'autorité administrative soit inséré dans le Recueil de la préfecture, et que le préfet ait chargé les maires de le faire publier, pour qu'il y ait présomption, tant que la preuve du contraire n'est pas rapportée, que ce règlement a reçu la publication ordonnée. Lorsque l'arrêté est individuel, il suffit de le notifier à la personne qu'il concerne.

1409. Les arrêtés des préfets, quand ils sont rendus dans les limites de leurs attributions, sont obligatoires pour les citoyens; ceux qui y contreviennent sont punis d'une peine de 1 à 5 francs d'amende, à moins que la loi en vertu de laquelle l'arrêté est pris ne prononce une peine plus forte (C. pén., art. 471, § 15); le même jugement ordonne l'exécution de l'arrêté, laquelle a lieu à la diligence du ministère public. Cette exécution peut aussi avoir lieu administrativement par l'ordre du préfet et aux frais de l'individu récalcitrant; mais seulement en cas d'urgence. (*V*. notamment n° 1170.)

1410. Dans quels cas et par quelle autorité les arrêtés des préfets rendus en matière purement administrative peuvent-ils être réformés?

Voici les principes que nous croyons pouvoir établir

sur cette matière, qui n'est réglée par aucun texte précis. Un administrateur peut toujours réformer ses arrêtés, ou ceux des administrateurs ses prédécesseurs, quand ils n'ont conféré de droits à personne; la raison en est que l'administration est revêtue d'un pouvoir discrétionnaire, et qu'il est dans la nature d'un tel pouvoir de prendre pour chaque circonstance les mesures jugées convenables, sans jamais être lié par les antécédents. Nous disons *quand ils n'ont conféré de droits à personne.* Supposons, en effet, qu'un individu ait construit une maison sur le bord d'une grande route, d'après une autorisation qui lui a été donnée en vertu d'un plan d'alignement fixé par un arrêté du préfet, en l'absence d'un plan général. Si le préfet, par un arrêté postérieur, modifie son alignement, il ne pourra, par ce nouvel acte, enlever au propriétaire le droit qu'il a acquis, tant que la maison ne tombera pas de vétusté. Lorsque les arrêtés ont servi de base à des jugements des tribunaux, à des arrêtés du conseil de préfecture, ou à des décisions de ministres passées en force de chose irrévocablement jugée, ils ne peuvent plus être réformés par le préfet, en tant que cette réformation toucherait aux droits qui sont irrévocablement acquis (1).

Examinons maintenant devant quelle autorité on peut se pourvoir. S'il s'agit d'un arrêté rendu par le préfet et pour lequel l'approbation du ministre n'est pas nécessaire, on peut se pourvoir d'abord devant le préfet pour lui en demander à lui-même la réformation : il est possible que les raisons qu'on fait valoir n'aient point été connues de lui, et qu'elles soient suffisantes pour modifier sa première résolution. On

(1) Arrêts du Conseil des 11 janv. 1813 et 28 mai 1838.

peut également lui demander la réformation des arrêtés pris par ses prédécesseurs en matière purement administrative, pourvu qu'ils n'aient point été revêtus de la sanction du ministre ; mais il est bien évident qu'il n'a aucune action sur ceux qui sont pris par ses collègues ; il ne peut que les dénoncer au ministre. Ce n'est point par une opposition faite dans la forme judiciaire, mais par une simple pétition, que l'on se pourvoit devant le préfet contre un acte administratif; ce pourvoi n'a aucun caractère suspensif; c'est au préfet à examiner dans sa sagesse s'il lui convient ou non de suspendre l'exécution de ses actes, et, jusqu'à ce qu'il en ait ordonné autrement, ils doivent produire leur plein et entier effet.

Lorsque le préfet a refusé de réformer son arrêté, ou qu'on n'obtient point de lui une réponse, on peut se pourvoir devant le ministre que la matière concerne; celui-ci, supérieur du préfet, peut annuler ses actes ou lui enjoindre de les réformer. (Cons. d'État, 27 août 1840.) Enfin, on peut se pourvoir contre les décisions du ministre devant le Roi. Mais il faut bien observer que ce n'est point dans la forme contentieuse que l'on doit agir, toutes les fois qu'il s'agit d'actes purement administratifs et qu'on en demande la réformation par des raisons du fond, sans contester leur légalité et la compétence du fonctionnaire qui les a rendus. Il faut toutefois excepter le cas où une disposition spéciale autorise le pourvoi. (*V.*, par exemple, n° 359.)

Dans quel délai doit-on se pourvoir devant le préfet ou devant le ministre? Cette question n'est résolue d'une manière générale par aucune loi; et il résulte des renseignements fournis par l'ouvrage de M. Fleurigeon, que l'opinion de l'administration supérieure

est que les décisions de l'autorité administrative sont toujours révocables ou susceptibles d'être modifiées, parce que le temps change les circonstances qui y ont donné lieu, ou qu'on découvre des inconvénients qui n'avaient pas été prévus; qu'il serait d'autant plus difficile de fixer le terme pendant lequel on pourrait demander la réformation d'une décision administrative, que le gouvernement ne peut pas s'interdire de réformer un acte irrégulier de l'autorité inférieure, quoique les parties intéressées aient négligé de le lui dénoncer. Ce principe a été consacré par un arrêt du Conseil d'Etat du 30 juin 1839. Il s'agissait d'un arrêté rendu en 1808, et réformé en 1836; le pourvoi dirigé contre l'arrêté ministériel, comme étant rendu après les délais, a été repoussé par la raison que « la loi n'a prescrit aucun délai pour attaquer devant le ministre des arrêtés pris par les préfets. »

1411. Lorsque l'arrêté du préfet est entaché d'incompétence ou d'excès de pouvoir, il doit être déféré dans la forme contentieuse au Conseil d'État, régulateur des compétences. (Arrêts du Cons. du 2 janv. 1838, 15 juill. 1842.) Mais, comme dans ce cas-là même le ministre a le droit d'en prononcer l'annulation, il convient de s'adresser d'abord à lui, parce qu'on peut éviter par là les dépenses et les longueurs d'un procès devant le Conseil d'État. Il n'est pas nécessaire toutefois de passer par cet intermédiaire, et le pourvoi peut être porté directement devant ce Conseil. (Arrêt du Cons. du 25 mars 1835.) Nous avons déjà dit qu'il n'existait aucun délai dans lequel on fût tenu de se pourvoir, quant au fond, devant le ministre. Ce principe nous paraît applicable au pourvoi pour incompétence et excès de pouvoir formé en vertu de la loi du 7 octobre 1790; car la nullité de l'acte, étant alors

éminemment d'ordre public, ne peut être couverte par le temps.

1412. L'article 33 de la loi du 19 avril 1831 attribue aux Cours royales le droit de prononcer sur les recours formés contre les arrêtés des préfets rendus en matière électorale; c'est là une exception aux règles ordinaires de la compétence, exception motivée par l'importance des droits électoraux dont on a voulu entourer la jouissance des plus grandes garanties (1).

1413. Les préfets sont aidés dans l'exercice de leurs fonctions par des auxiliaires qu'ils nomment ou qu'ils révoquent à leur volonté. Il est pourvu au traitement des employés de préfecture et aux dépenses du matériel par une somme fixe attribuée au préfet à titre d'abonnement; une partie de cette somme est affectée aux traitements des employés et gens de service, et les états émargés doivent passer sous les yeux du conseil général, lors de la reddition de compte du préfet, et être transmis au ministre de l'intérieur (2); l'autre partie est consacrée aux dépenses de chauffage, éclairage, fournitures des bureaux, etc. (*V.* ord. du 25 octobre 1839.)

1414. Le *sous-préfet* est l'intermédiaire légal entre le préfet et les maires de son arrondissement; il remplit dans cet arrondissement, sous l'autorité interposée du préfet, toutes les fonctions que celui-ci remplit dans le département, et est substitué en cela aux anciennes administrations de district; il n'exerce d'autorité qui lui soit propre que dans un très-petit nombre de cas, par exemple en matière de grande voirie, où il prend des arrêtés, qui peuvent être réformés par le préfet, pour

(1) Nous dirons au troisième volume comment on peut se pourvoir contre les arrêtés des préfets rendus en matière contentieuse.
(2) Ord. du 15 mai 1822; instruct. des 3 sept. 1822 et 30 mars 1825.

ordonner l'enlèvement des encombrements et des embarras qui obstruent les routes. C'est un organe d'information, de transmission et de surveillance, placé sous la direction immédiate du préfet, auquel il doit rendre compte, une fois par mois, de l'exécution des diverses parties du service confiées à ses soins (1).

CHAPITRE III.

ADMINISTRATION ÉCONOMIQUE DU DÉPARTEMENT.

—

SOMMAIRE.

§ Ier. De l'actif.

1415. *Énumération générale de l'actif.*
1416. *Centimes additionnels votés par les Chambres.*
1417. *Fonds commun.*
1418. *Fonds de non-valeurs.*
1419. *Centimes facultatifs.*
1420. *Centimes extraordinaires.*
1421. *Centimes spéciaux.*
1422. *Biens patrimoniaux des départements.*
1423. *Biens destinés à un service public et accidentellement exploités pour le compte du département.*
1424. *Droits divers dont la perception est autorisée au profit du département.*

§ II. Du passif.

1425. *Unité du budget départemental.*
1426. *Translation des dépenses fixes au budget de l'État.*
1427. *Dépenses* ordinaires *qualifiées autrefois de* communes *ou de* variables. — *Leur caractère obligatoire.*
1428. *Dépenses facultatives.*

(1) Lois des 22 déc. 1789, sect. 2, art. 28 et 31, sect. 3, art. 3 et 15, et 27 mars 1791, art. 12.

§ III. Comptabilité.

§ IV. Actes de la vie civile du département.

§ 1er. De l'actif.

1415. Les départements, comme nous l'avons déjà dit, n'ont en général qu'un très-petit nombre de biens productifs; de telle sorte que les dépenses mises à leur charge sont supportées pour la presque totalité par le produit des impôts. L'actif du département peut se diviser de cette manière :

Impôts votés par les Chambres;

Impôts votés par le conseil général;

Revenus des biens du département;

Droits dont la perception est autorisée au profit du département. (L. du 10 mai 1838, 10*.)

1416. Les Chambres votent chaque année, pour subvenir aux dépenses départementales d'un intérêt général, un certain nombre de *centimes additionnels* aux

législatif l'autorisation de s'imposer extraordinairement, pour un objet déterminé, un certain nombre de centimes, qu'on appelle *centimes extraordinaires.* (*Id.*, nº 3 *.)

1421. Les lois générales ont autorisé les départements à voter des centimes additionnels applicables aux différentes branches du service public; ils sont qualifiés de *centimes spéciaux.* (*Id.* nº 4 *.) Les centimes spéciaux existant en 1843 sont destinés :

1º Aux dépenses de l'instruction primaire;

2º A des subventions pour les chemins vicinaux de grande communication et autres;

3º Aux dépenses du cadastre.

Ils ne peuvent être détournés de la destination qui leur est donnée par la loi. Ils sont votés par le conseil général, d'après les besoins du département, et ne peuvent être imposés d'office qu'autant que la loi le permet formellement (1).

1422. Les propriétés des départements susceptibles de donner des revenus sont (2) :

1º Les biens non destinés à un service public, acquis par un département à titre gratuit ou onéreux. (*Id.* nº 6 *.)

1423. 2º Les propriétés destinées d'abord à un service départemental, et qui, excédant les besoins de ce service, peuvent, avec l'autorisation du ministre, être données à bail ou exploitées de toute autre manière. (L. du 10 mai 1838, 10, nº 5 *.)

(1) *V.* notamment l'article 13 de la loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire, qui porte qu'en cas d'insuffisance des fonds départementaux, il est pourvu aux dépenses de l'instruction primaire par une imposition spéciale votée par le conseil général du département, ou, à défaut du vote de ce conseil, *établie par ordonnance royale.*

(2) *Voir*, sur la propriété départementale, *De la Fortune publique*, par MM. Macarel et Boulatignier, t. 2, p. 323.

1424. Les droits dont la perception est autorisée au profit des départements sont ceux d'expédition d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives; les droits de péage ou tous autres droits qui peuvent être concédés aux départements par des lois. (*Id.* nos 7 et 8*.)

§ II. Du passif.

1425. Passons maintenant aux dépenses.

Avant la loi de 1838 il existait deux budgets : le premier était consacré aux dépenses que l'on qualifiait de *fixes*, et à celles auxquelles on donnait aussi les différents noms de *communes*, *variables* et *ordinaires*; le second était consacré aux dépenses *facultatives* et *extraordinaires* d'utilité départementale. Aujourd'hui il n'existe plus qu'un budget, lequel est divisé en sections. (*Id.* art. 11 *.)

1426. Les dépenses *fixes*, qui consistaient dans les traitements des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, dans l'abonnement des préfectures et des sous-préfectures, ont été retranchées du budget départemental pour être portées au budget de l'État, ce qui est plus rationnel, puisqu'elles sont acquittées par le trésor.

1427. Les dépenses qui figurent aujourd'hui dans la première section du budget départemental sont les dépenses qualifiées autrefois de *communes*, parce qu'elles se reproduisaient dans tous les départements, ou de *variables*, par opposition aux dépenses *fixes*, parce que leur quotité pouvait changer d'une année à l'autre. La loi nouvelle ne leur a conservé que le nom d'*ordinaires*. On peut aussi leur donner celui plus significatif d'*obligatoires*, parce qu'elles ont un tel caractère d'utilité publique, que, si le conseil général n'y pourvoyait

pas ou ne leur attribuait qu'une allocation insuffisante, elles pourraient être inscrites ou augmentées d'office par l'ordonnance royale qui règle le budget. Par la même raison, si le conseil général ne se réunissait pas, ou se séparait sans avoir voté le budget des dépenses ordinaires, ce budget serait établi d'office par le préfet en conseil de préfecture, et arrêté par ordonnance royale. Mais, dans ces deux cas, les dépenses ordinaires ne peuvent excéder la somme destinée à y pourvoir, laquelle se compose : 1° des centimes additionnels votés chaque année par la loi de finances ; 2° de la part allouée au département dans le fonds commun ; 3° du produit éventuel des propriétés que le service public laisse libres ; 4° des droits que le département est autorisé à percevoir. (L. du 10 mai 1838, 12, 13, 14 et 28*.)

Les dépenses ordinaires et obligatoires sont énumérées par l'art. 12 de la loi nouvelle ; ce sont :

1° « Les grosses réparations et l'entretien des édifices départementaux ;

2° » Les contributions dues par les propriétés du département. »

Ce sont là des conséquences de la propriété, conséquences déjà prévues par le décret du 9 avril 1811.

3° « Le loyer, *s'il y a lieu*, des hôtels de préfecture et de sous-préfecture. »

Il y a ici une innovation relative aux loyers des hôtels de sous-préfecture, qui jusqu'ici n'étaient point obligatoires pour le département. Les mots *s'il y a lieu* ne veulent pas dire que la dépense est laissée à la discrétion du conseil général ; ils signifient seulement qu'elle doit être faite partout où le département n'est pas propriétaire de l'hôtel.

4° « L'ameublement et l'entretien du mobilier de

l'hôtel de préfecture et des bureaux de sous-préfecture. »

L'ordonnance du 7 août 1841 détermine les appartements et les pièces qui doivent être meublés dans les hôtels de préfecture. Une ordonnance spéciale, rendue pour chaque département après délibération du conseil général, a fixé le taux du mobilier de chaque hôtel de préfecture. Un inventaire, avec indication du prix d'achat, a été dressé par une commission du conseil général en présence du préfet, et récolé par un préposé de l'administration des domaines. De nouveaux récolements ont lieu à la fin de chaque année, pendant la session ordinaire des conseils généraux, et à chaque mutation de préfet; ces récolements ont lieu en présence de deux membres du conseil général et d'un agent de l'administration des domaines. Une allocation égale au vingtième de la valeur du mobilier est consacrée chaque année exclusivement à des dépenses de conservation. Il peut être ouvert des crédits spéciaux pour réparations extraordinaires et pour remplacement de meubles mis à la réforme, lesquels sont vendus au profit du département. Les préfets sont tenus de représenter les objets inventoriés. (Ordonn. du 7 août 1841; circul. du 9 août 1841.) Il n'y a d'obligatoire pour les sous-préfectures que le mobilier des bureaux; la Chambre n'a pas cru devoir considérer comme tel celui des appartements.

5° « Le casernement ordinaire de la gendarmerie. »

Il s'agit ici de l'indemnité de logement imposée par la loi du 28 germinal an VI, art. 83.

6° « Les dépenses ordinaires de prisons départementales. »

Ce qui ne nous paraît devoir s'entendre que des

maisons d'arrêt et de justice, et non des maisons de correction et de détention, ni des maisons de police municipale, auxquelles ne s'applique pas la qualification de *départementales*. (*V*. n° 233.)

7° « Les frais de translation des détenus, des vagabonds et des forçats. »

Il faut observer que lorsque ces individus voyagent pour comparaître devant un tribunal, soit comme prévenus, soit comme témoins, les frais de translation sont à la charge du ministère de la justice, comme frais de justice criminelle.

8° « Les loyers, mobiliers et menues dépenses des cours et tribunaux, et les menues dépenses des justices de paix. »

Les achats de meubles doivent être préalablement approuvés par le ministre, lorsque la dépense s'élève à plus de 5,000 fr. (Circ. du 22 déc. 1806.)

Quoique la juridiction d'une Cour royale s'étende à plusieurs départements, les dépenses de loyer et de mobilier qui la concernent sont supportées par celui dans le ressort duquel elle se trouve; c'est une compensation de l'avantage qu'il a d'être chef-lieu judiciaire. Le département ne supporte que les menues dépenses des justices de paix : le loyer et le mobilier sont mis à la charge des communes chefs-lieux de canton par l'art. 30, § 10, de la loi du 18 juillet 1837.

9° « Le chauffage et l'éclairage des corps-de-garde des établissements départementaux.

10° » Les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie.

11° » Les dépenses des enfants trouvés et abandonnés, ainsi que celles des aliénés pour la part afférente aux départements conformément aux lois. » (*V*. l. 10 mai 1838, art. 4, § 15*, et l. 30 juin 1838*.)

12° » Les frais de route accordés aux voyageurs indigents.

13° » Les frais d'impression et de publication des listes électorales et du jury.

14° » Les frais de tenue des colléges et des assemblées convoqués pour nommer les membres de la Chambre des Députés, des conseils généraux, des conseils d'arrondissement.

15° » Les frais d'impression des budgets et des comptes des recettes et dépenses des départements.

16° » La portion à la charge des départements dans les frais des tables décennales de l'état civil. »

Les tables décennales sont faites en triple expédition pour chaque commune. L'une reste au greffe, la seconde est adressée au préfet du département, et la troisième à chaque mairie du ressort du tribunal. Les expéditions pour la préfecture sont payées à raison d'un centime par nom en sus du prix du timbre. (Déc. du 20 juillet 1807, 5 et 6.)

17° « Les frais relatifs aux mesures qui ont pour objet d'arrêter le cours des épidémies et des épizooties.

18° » Les primes fixées par les règlements d'administration publique pour la destruction des animaux nuisibles.

19° » Les dépenses de garde et conservation des archives du département. » (*V.* sur l'état des archives départementales, un rapport au Roi du 8 mai 1841, Bullet. offic. du ministère de l'intér., 1841, p. 130.)

Il résulte du rapport de M. Vivien que la nomenclature des dépenses ordinaires faite dans l'art. 12 est complète quant à présent, et qu'il ne peut y être rien ajouté qu'en vertu d'une loi postérieure. (*V.* la loi du 25 juin 1841, qui rend obligatoires les dépenses relatives aux lacunes des routes départementales, n° 1107.)

1428. La seconde section du budget comprend les *dépenses facultatives* d'utilité départementale, qui sont acquittées par les centimes facultatifs que le conseil est autorisé à voter, et par les revenus des propriétés du département non destinées à un service départemental. Comme ces dépenses n'ont point le caractère d'utilité générale de celles dont nous venons de parler, le conseil jouit à leur égard d'une grande latitude ; les allocations qu'il n'a pas votées ne peuvent être établies d'office, et celles qu'il a votées ne peuvent être modifiées ; il faut qu'elles soient approuvées ou rejetées pour le tout. Cependant, lorsqu'une dette a été contractée pour subvenir à une dépense qui n'est pas comprise au nombre des dépenses ordinaires, quoique cette dette doive être inscrite dans la seconde section du budget, il y est pourvu au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une loi spéciale, lorsque le conseil général néglige ou refuse de l'inscrire. (Loi du 10 mai 1838, 16, 17, 18 et 20 *.)

Le conseil général ayant le droit de dépenser comme il le juge convenable les centimes facultatifs, sauf l'approbation du Roi, il peut les employer à fournir un complément aux fonds consacrés aux dépenses ordinaires, lesquelles figurent alors dans la première et dans la seconde section. Mais la même latitude n'existe pas à l'égard des fonds destinés à subvenir aux dépenses ordinaires et obligatoires, qui ne peuvent être employés à l'acquittement des dépenses facultatives, sauf l'exception suivante. (*Id.*, art. 13 et 16 *.) Comme il existe des départements qui ne peuvent, à cause de leur pauvreté, accélérer par un complément pris sur les centimes facultatifs les travaux départementaux d'utilité générale, l'art. 17 permet qu'une portion du fonds commun, qui est déterminée chaque année par une

loi, soit distribuée à titre de secours à ceux qui ont épuisé le maximum des centimes facultatifs non consacrés à des dépenses spéciales et les autres ressources de la même nature, mais seulement pour fournir un complément à la dépense des travaux de construction des édifices départementaux d'intérêt général et des ouvrages d'art dépendants des routes départementales. (*Id.*, art. 17*.)

Les dépenses pour lesquelles il est créé des centimes spéciaux ou extraordinaires sont portées dans des sections séparées du budget; elles ne peuvent être établies d'office que dans les cas formellement indiqués par les lois, et aucune dépense ne peut être imputée que sur les centimes destinés à y pourvoir. (L. du 10 mai 1838, art. 19*.)

§ III. Comptabilité.

1429. Le budget du département est présenté par le préfet, arrêté par le conseil général, sauf le cas prévu par l'art. 28, et réglé définitivement par une ordonnance royale. L'ordonnance cependant ne fait point obstacle à ce qu'il y ait des virements de crédit d'un chapitre à un autre et des augmentations d'allocation, mais seulement à l'égard des services compris dans la première section. Les virements et augmentations sont autorisés par des décisions ministérielles notifiées aux préfets et aux payeurs, qui les produisent à la Cour des comptes avec copie du budget départemental. (Ordonn. du 31 mai 1838, art. 410*.)

1430. Les rôles de centimes additionnels et les états de produits accidentels et extraordinaires destinés à subvenir aux dépenses départementales sont rendus exécutoires par le préfet, et par lui remis au receveur général des finances chargé du recouvrement, qui est

tenu sous sa responsabilité de faire toutes les diligences nécessaires pour la rentrée de ces produits. Les réclamations relatives aux centimes additionnels sont portées devant le conseil de préfecture, comme en matière de contributions directes. Les oppositions qui sont de la compétence des tribunaux sont jugées comme affaires sommaires (1).

1431. Les dépenses sont acquittées par les payeurs des départements, en vertu de l'ordonnance du ministre chargé de l'administration départementale, sur des mandats délivrés par les préfets, dans les limites des crédits ouverts par les budgets des départements; les fonds qui n'ont pu recevoir leur emploi dans le cours de l'exercice sont répartis, après la clôture, sur l'exercice en cours d'exécution avec l'affectation qu'ils avaient au budget, et ceux qui sont restés libres sont accumulés avec les ressources du budget nouveau, suivant la nature de leur origine (2).

1432. Le conseil général entend et débat les comptes qui lui sont présentés par le préfet : 1° des recettes et dépenses conformément au budget du département; 2° du fonds de non-valeur; 3° du produit des centimes additionnels spécialement affectés par des lois générales à diverses branches du service public. Les observations du conseil général sont adressées directement par son président au ministre chargé de l'administration départementale, et les comptes provisoirement arrêtés par le conseil général sont définitivement réglés par des ordonnances royales. Les budgets et les comptes, lorsqu'ils sont définitivement réglés, sont rendus pu-

(1) Loi du 10 mai 1838 *, art. 22; ordonn. du 31 mai 1838 *, art. 417, 418 et 419.

(2) Loi du 10 mai 1831 *, art. 21 et 23; ordonn. du 31 mai 1838 *, art. 416, 421 et 422.

blics par la voie de l'impression, de telle sorte que le contrôle public vient s'ajouter à celui du conseil général et de l'autorité supérieure. Enfin, les revenus et les charges des départements sont compris dans le budget de l'État et dans les comptes généraux rendus annuellement par les ministres (1).

Les règles de la comptabilité départementale sont exposées avec beaucoup de développement dans l'ordonnance sur la comptabilité publique du 31 mai 1838, art. 397 à 429. Nous renvoyons pour les détails à cette ordonnance, dont le texte se trouve à l'Appendice.

§ IV. Actes de la vie civile du département.

1433. Nous avons déjà dit que le département, considéré comme personne morale, était placé, relativement à l'administration de ses biens, sous la tutelle de l'autorité administrative. Nous allons exposer successivement les formalités qui doivent accompagner les différents actes de sa vie civile.

Les contributions extraordinaires à établir et les emprunts à contracter dans l'intérêt du département sont précédés d'une délibération du conseil général, et autorisés par une loi (2).

1434. Les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés départementales sont précédés d'une délibération du conseil général, et autorisés par une ordonnance royale, le Conseil d'État entendu. Cependant, afin de décentraliser les affaires et d'éviter les lenteurs inséparables des formalités dont nous venons de parler,

(1) Loi du 10 mai 1838 *, art. 24, 25 et 26; ordonn. du 31 mai 1838 *, art. 425 à 428.

(2) L. 10 mai 1838*, 4, nos 1, 33, 34. *V*, une instruction importante concernant les prêts demandés à la caisse des dépôts et consignations par les départements; cette instruction, en date du 20 août 1840, se trouve au Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, pag. 315.

l'art. 29 de la loi de 1838 remplace l'ordonnance royale par un arrêté du préfet pris en conseil de préfecture, lorsqu'il ne s'agit que d'une valeur n'excédant pas 20,000 fr. (L. 10 mai 1838, 4, n°s 2, 29 *.)

1435. Il n'existe aucune disposition spéciale relative aux marchés passés par les départements; mais les travaux départementaux, ayant un caractère d'utilité publique, doivent être assimilés aux travaux de l'État, et les marchés qui les concernent régis par l'ordonnance du 4 décembre 1836 *. Cette assimilation a été établie par un arrêt du Conseil d'État en date du 1er septembre 1841, lequel a annulé une décision du ministre de l'intérieur, approuvant un marché fait sans concurrence pour la construction d'une maison de justice. Un arrêt du 30 novembre 1841 décide la même chose, quant aux travaux des routes départementales; il résulte encore de cette assimilation que le contentieux relatif aux travaux des départements est de la compétence des conseils de préfecture (1). (L. 28 pluv. an VIII, art. 4, § 2 *.)

1436. Les principes que nous venons d'exposer s'appliquent aux *marchés de fournitures* passés par les départements. Il faut donc observer à leur égard les formalités prescrites par l'ordonnance du 4 décembre 1836; mais la loi du 28 pluviôse an VIII n'attribue juridiction aux conseils de préfecture que pour le contentieux des marchés relatifs aux *travaux publics;* nous avons expliqué, n° 1006, pourquoi ces tribunaux administratifs ne connaissaient pas en première instance du contentieux des *marchés de fournitures* faits dans

(1) Malgré la généralité des termes de l'arrêt du 1er sept. 1841, si un travail fait pour le compte d'un département n'avait qu'un intérêt purement local et, pour ainsi dire, individuel, nous pensons que la compétence administrative cesserait. (*V.* cette question relativement aux travaux des communes.)

l'intérêt de l'Etat; nous avons dit que ce contentieux était jugé en premier ressort par le ministre, mais que, dans certaines circonstances, les délégués de l'administration statuaient provisoirement; que notamment les préfets connaissaient, aux termes de l'arrêté du 19 thermidor an IX, des contestations relatives au payement des fournitures faites pour le compte du gouvernement, entre les particuliers et les agents du gouvernement. Nous pensons que les mêmes principes sont applicables ici, puisqu'il est reconnu que les marchés passés intéressent les services généraux; qu'ainsi les préfets devraient statuer provisoirement, et sauf recours devant le ministre d'abord, et devant le Conseil d'Etat ensuite. Cependant la jurisprudence du Conseil d'État attribue juridiction au conseil de préfecture pour statuer en premier ressort sur le contentieux des marchés faits avec les départements. (*V.* notamment arrêts des 24 octobre 1821, 16 nov. 1836, 3 mai 1839.) Un arrêt du 27 mai 1816 porte que le préfet est d'autant moins compétent *qu'il est partie contractante*. Cette raison n'a point empêché de confier aux ministres le contentieux des marchés qu'ils ont passés au nom de l'État. Tout en faisant connaître la jurisprudence sur la compétence des conseils de préfecture, nous devons remarquer que cette compétence ne résulte pas des termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, qu'elle n'est établie par aucune loi postérieure, et qu'elle paraît même contraire à l'arrêté du 19 thermidor an IX.

1437. Il est de principe que les dons et les legs faits à un établissement public ne peuvent être acceptés ou refusés par lui qu'avec l'autorisation du Roi. L'article 910 du Code civil, la loi du 2 janvier 1817, et l'ordonnance du 2 avril suivant, ne parlent pas des départements, parce qu'à l'époque à laquelle ces lois ont été

rédigées, les départements n'étaient point encore reconnus par une loi formelle comme personnes morales. Cependant l'analogie conduisait à leur appliquer le principe de l'art. 910 du C. civ.; c'est ce qu'a fait l'art. 31 de la loi. L'acceptation ou le refus des legs ou donations faits aux départements ne peut être autorisé que par une ordonnance royale, le Conseil d'État entendu; mais, comme le délai nécessaire pour obtenir cette ordonnance est quelquefois assez considérable, le préfet peut toujours, à titre conservatoire, accepter provisoirement; l'ordonnance d'autorisation, lorsqu'elle est rendue ensuite, a effet à compter du jour de cette acceptation. L'ordonnance du 2 avril trace la marche à suivre pour l'application du principe posé dans l'art. 910 du Code civil; mais, comme nous l'avons dit, elle ne parle pas des dons faits aux départements; cependant certaines de ses dispositions leur sont applicables : ainsi les notaires dépositaires de testaments qui contiennent des legs au profit des départements sont tenus d'en avertir les préfets, qui peuvent faire tous les actes conservatoires; l'acceptation est faite par le préfet; l'ordonnance d'autorisation détermine l'emploi des sommes données, lorsque le testateur et le donateur ont omis d'y pourvoir. L'autorisation administrative ne fait nullement obstacle à ce que les tiers intéressés se pourvoient par les voies de droit contre les dispositions dont l'acceptation est autorisée (1). Enfin, aux termes d'un avis du Conseil d'Etat du 4 juin 1840, les donations faites à des établissements publics ne sont autorisées qu'autant qu'elles sont régulièrement passées devant notaire.

(1) Ordonn. du 2 avril 1817 *, art. 4. 5 et 7. *V.* pour les développements ce qui est dit plus bas pour les donations faites aux communes.

1438. Le mode de gestion des propriétés départementales est une des matières sur lesquelles le conseil général est appelé à délibérer. Mais ici encore sa délibération n'a point d'effet par elle-même; elle doit être soumise à l'approbation du ministre. Cependant, s'il y avait urgence, le préfet pourrait provisoirement pourvoir à la gestion. (L. 10 mai 1838, 4, § 4 *.)

1439. Les dépenses de construction, reconstruction ou réparation des édifices départementaux, sont inscrites dans le budget, et soumises par conséquent à l'autorisation du Roi. Les projets et les devis doivent être approuvés par le ministre, qui les soumet préalablement à l'examen du conseil des bâtiments civils; toutefois l'autorisation du ministre n'est plus exigée aujourd'hui que pour les travaux dont la dépense doit excéder 50,000 fr. (*Id.*, 32 *. *V.* sur la forme à donner aux projets de travaux des bâtiments départementaux, une instruction du ministre de l'intérieur du 26 déc. 1838.)

1440. Lorsque des travaux intéressent tout à la fois les départements et les communes, et qu'il y a désaccord sur le mode de répartition de la dépense, il est statué par une ordonnance du Roi, les conseils municipaux, les conseils d'arrondissement et le conseil général entendus. (*Id.*, 35 *.)

1441. Les actions du département sont exercées par le préfet. Si le département est demandeur, le préfet ne doit agir, dans les cas ordinaires, qu'après une délibération du conseil général, et une autorisation du Roi donnée en Conseil d'État. L'appel d'une première décision est considéré comme une nouvelle demande, et ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une nouvelle autorisation. Lorsqu'il y a urgence, l'action peut être intentée

sans qu'il y ait eu aucune délibération et aucune autorisation préalable. Le préfet peut aussi faire seul tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance.

1442. Lorsque le département est défendeur, l'autorisation du conseil général suffit pour que le préfet puisse ester en jugement, à moins, comme nous l'avons dit, que l'urgence ne lui permette pas d'obtenir cette autorisation.

Les départements doivent trouver devant les tribunaux la même protection que les communes; d'où nous concluons que le ministère public devra être entendu dans les affaires qui les concernent (art. 3, n° 1er, du Cod. proc. civ.), et qu'ils pourront se pourvoir par requête civile dans les cas prévus par les articles 480, n° 8, et 481 du Code civil.

Les demandes intentées contre un département ne pouvant être assujetties au préliminaire de conciliation, la loi impose à ceux qui veulent les former l'obligation de remplir une formalité préalable, analogue à celle prescrite par la loi du 28 octobre 1790 aux demandes formées contre l'État. L'action ne peut être reçue par les tribunaux, à moins que ce ne soit une action possessoire, qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation, et qu'il s'est écoulé un délai de deux mois à partir de la date de ce dépôt constatée par un récépissé. Comme pendant ces deux mois le demandeur ne peut agir, le cours de la prescription est suspendu (*v.* nos 737, 738) (1).

(1) Loi du 10 mai 1838 *, art. 36 et 37. L'article 15 du tit. 3 de la loi du 28 octobre 1790 porte que le dépôt du mémoire *interrompt* la prescription. L'art. 51 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration des communes se sert du même terme. L'art. 37 de la loi du 10 mai 1838 dit simplement qu'il

1443. Nous avons dit, n° 735, que les préfets représentent l'État devant les tribunaux, quand il est assigné pour ses domaines. Si le département plaide contre l'État, le préfet ne peut pas remplir un double rôle dans la même instance; dans ce cas, le préfet représente l'État, et l'action est intentée ou soutenue au nom du département par le membre du conseil de préfecture le plus ancien en fonctions. (L. 10 mai 1838 *, art. 10, § dernier.)

1444. Un procès peut être prévenu ou terminé par une transaction. Comme cet acte suppose la capacité de s'obliger, il ne peut avoir lieu qu'après une délibération du conseil général approuvée par une ordonnance du Roi, le Conseil d'État entendu. (*Id.*, 38 *.)

1445. La reconnaissance des droits du département, en tant que personne morale, ayant une existence à part, est une chose encore si récente, que la loi nouvelle n'a tracé qu'un petit nombre de règles relatives à l'administration de ses biens privés; elle n'a point parlé des actes de partage, de bornage et de baux, du désistement, du payement des dettes, des remboursements et de l'emploi des capitaux, etc. Nous pensons que dans tous les cas où la loi est muette, il y aura lieu d'appliquer

suspend la prescription. Il y a cette différence entre *l'interruption* et *la suspension* de la prescription, que tout le temps antérieur à l'*interruption* ne compte pas; tandis que, lorsque la *suspension* cesse, le temps antérieur s'unit au temps postérieur (*voir* Cod. civ., l. 3, t. 20, ch. 4, sect. 1 et 2). On avait proposé à la Chambre des Députés de décider qu'il y aurait, dans le cas de l'art. 37, interruption de la prescription à partir du dépôt du mémoire, s'il était suivi, dans un délai déterminé, d'une assignation en justice; ce qui était conforme au principe de l'art. 2245 du Code civil (n° 738). La proposition n'a point été admise. Il est fâcheux que l'on n'ait point mis cette disposition en harmonie avec les principes du Code et avec celui des lois de 1790 et de 1837. On ne voit pas, en effet, pour quelle raison il y a une suspension de deux mois, lorsque le dépôt du mémoire n'est pas suivi d'une assignation, ou que le tribunal a repoussé la demande.

les règles depuis longtemps en usage pour les communes, en substituant l'intervention du conseil général à celle du conseil municipal.

TITRE II.

DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE.

CHAPITRE PREMIER.

COUP D'OEIL HISTORIQUE SUR LE DROIT MUNICIPAL.

SOMMAIRE.

1446. *Origine multiple du droit municipal.*
1447. *Effets de la conquête romaine.*
1448. *Municipalités romaines. — Curies.*
1449. *Des fonctionnaires municipaux romains.*
1450. *Du* defensor civitatis.
1451. *Rapports des préfets avec les municipalités.*
1452. *Causes de décadence des municipalités romaines.*
1453. *Effets de la conquête des Gaules par les tribus de la Germanie.*
1454. *Organisation tentée par Charlemagne et son peu de durée.*
1455. *De la féodalité et des communes.*
1456. *Origine des chartes communales.*
1457. *Chartes concédées par les rois et les principaux seigneurs.*
1458. *Esprit des chartes communales.*
1459. *Villes de prévôté.*
1460. *Décadence du système municipal.*
1461. *Établissement des municipalités par l'Assemblée constituante.*
1462. *Système de la loi du* 14 *décembre* 1789.

1446. Nous avons vu dans les départements des circonscriptions territoriales toutes récentes, dont la personnalité est à peine reconnue par la loi, et qui n'ont encore, pour la plupart, aucune fortune particulière. Il n'en est pas de même des *communes*, qui forment le dernier degré de la division administrative. Ici la révolution n'a point eu à créer, mais bien à conserver et à régulariser ce qui existait depuis longtemps. Parmi les communes de 1789, les unes remontaient aux villes gauloises ou aux cités romaines, d'autres devaient leur existence à une charte conquise sur la féodalité ou concédée par la politique des souverains; le plus grand nombre consistait dans des bourgs ou des villages, composés de quelques maisons groupées autour du château féodal ou réunies auprès de l'église paroissiale; presque toutes avaient des biens possédés en commun, et présentaient depuis longtemps le double caractère d'institution politique et de personne morale. Issu de sources différentes, né à différentes époques, le droit municipal n'avait pas plus d'uniformité que le droit civil; il est nécessaire d'étudier son origine multiple, afin de bien comprendre ce qu'il était autrefois et ce qu'il doit être aujourd'hui.

1447. Lorsque Rome inonda les Gaules de ses légions et parvint à les ajouter à ses autres conquêtes, elle trouva une confédération de peuplades régies par des institutions diverses. Les villes conquises furent suc-

cessivement réunies à l'empire avec différentes modifications dans leurs constitutions politiques, lesquelles disparurent ensuite en grande partie pour faire place au régime municipal des colonies romaines. Toutefois ce régime ne fut point uniforme partout; il reçut de nombreuses modifications des anciennes institutions auxquelles il était superposé. Voici quelles sont les règles qui paraissent avoir été le plus généralement établies.

1448. Les villes *municipes* romaines étaient gouvernées par un corps appelé *curie*, dont les membres avaient le titre de *curiales* ou *décurions*.

La curie était composée : 1° de tous ceux que le droit de la naissance y appelait comme fils de décurion ou de sénateur; 2° de tous ceux que les suffrages de la curie y introduisaient.

Pour être nommé *décurion*, il fallait posséder vingt-cinq journaux de terre, et être âgé de vingt-cinq ans. Cette nomination avait lieu à la majorité absolue; les deux tiers des membres de la curie devaient être présents pour qu'elle fût valable. L'acte d'élection était soumis à la ratification du préfet.

Les attributions de la curie étaient de délibérer sur les intérêts communs de la cité, sur l'administration des biens municipaux, sur les ventes et sur les transactions auxquelles elles pouvaient donner lieu; de présider aux aliénations quand elles étaient jugées convenables; d'accorder les terrains nécessaires pour les monuments publics; d'établir les foires et les marchés; de nommer les députations qui devaient aller auprès de l'empereur ou des agents du gouverneur, ou bien assister aux assemblées de province; de nommer aux diverses charges municipales et aux nombreux emplois de l'administration.

1449. Les principaux fonctionnaires municipaux élus par la curie dans la réunion des calendes de mars, et qui ne pouvaient être choisis que dans son sein, étaient :

1° *Les duumvirs*, qui, par leur nombre et leurs attributions, rappelaient les anciens consuls de la république romaine : c'étaient les premiers magistrats de la cité en même temps que ses représentants; ils exerçaient ses actions, stipulaient et s'obligeaient en son nom; ils restaient ordinairement une année en charge;

2° *Les principaux*, qui formaient le conseil exécutif de la cité : ils étaient chargés de la répartition et de la recette des impôts; ils présidaient à l'administration communale, recueillaient les approvisionnements, avaient l'inspection des routes, des remparts, des bains publics, des théâtres, etc.;

3° *Les curateurs* de la cité, qui, sous la juridiction des *principaux*, étaient chargés plus spécialement de quelques-unes des branches de l'administration, telles que l'approvisionnement public, le soin du patrimoine communal, la surveillance des chemins, etc., etc.

1450. Un magistrat était choisi en dehors de la curie par l'universalité des citoyens dont il était chargé de protéger les intérêts : c'était le *defensor civitatis;* il devait maintenir la paix et la tranquillité des campagnes, réclamer les esclaves fugitifs, poursuivre et arrêter les brigands et les individus prévenus de crimes, les livrer au préfet de la province, ou les juger lui-même quand il s'agissait de délits peu importants. Il connaissait aussi des causes pécuniaires dans de certaines limites. Il devait défendre les citoyens contre les abus de pouvoir des magistrats, et surtout contre les exactions et les concussions; les rôles d'imposition se faisaient en sa présence, et il concourait à transmettre avant l'é-

chéance, à chaque contribuable, l'avis de sa cotisation; il inspectait les poids et les mesures des percepteurs de l'impôt. (V. *Histoire du Droit municipal* de M. Raynouard.)

1451. « A côté des magistrats municipaux et des » ordres de la curie, dit M. Raynouard, s'élevait le » pouvoir rival des agents du gouvernement. *Les pré-* » *fets* eurent des attributions spéciales qui, par rapport » aux magistrats municipaux, étaient bornées à une » surveillance générale, à présider quelquefois les as- » semblées électorales, et à l'approbation de quelques- » uns des choix qu'elles faisaient. Une loi nous apprend » qu'autrefois les villes nommaient les préfets. (Léon. » Nov. 47, *quod alius*.) Plus tard on les appela *comtes*, » et Charlemagne lui-même appela ses comtes du nom » de *préfets*. Mais ni les comtes ni les préfets, durant » l'époque de la domination romaine, ne se mêlèrent » de l'administration de la cité; jamais ils n'assistèrent » aux actes municipaux, qui étaient de la seule com- » pétence des magistrats choisis par la curie ou par » l'universalité des habitants. » (Raynouard, *Hist. du* » *Droit mun.*, t. 1, ch. XII*.)

1452. Jusqu'à Constantin, les villes jouirent de véritables libertés municipales; mais, à partir de son règne, ces libertés disparurent successivement sous les envahissements des empereurs : ceux-ci établirent un système administratif dont le but était d'aller chercher dans tout l'empire, pour les faire affluer dans le trésor impérial, les richesses dont ils avaient besoin; à plusieurs reprises, ils s'emparèrent des biens municipaux. Cependant les charges ne faisaient que s'augmenter de toute la misère des populations, toujours prêtes à se soulever. Lorsque les revenus publics étaient insuffisants

pour subvenir à la dépense, c'étaient les décurions qui étaient obligés d'y pourvoir de leurs propres deniers; ils étaient percepteurs des impôts publics, et responsables, en cette qualité, de l'insolvabilité des contribuables. La qualité de décurion devint donc très-onéreuse, et chacun s'efforça de se libérer *des charges de la curie;* de là ces lois qui déclarent les décurions et leurs enfants inféodés en quelque sorte à leurs charges; de là les priviléges attachés à l'inscription sur les registres de la curie (1); de là aussi l'établissement d'exemptions dont la concession était une nouvelle source de revenus pour le trésor impérial.

1453. Après avoir résisté pendant cinq siècles contre les hordes barbares qui le pressaient de toutes parts, l'Empire retira ses légions des Gaules pour les concentrer dans l'intérieur; alors les Visigoths, les Burgundes, les Francs, etc., se répandirent sans obstacle au milieu de populations qui depuis longtemps s'étaient habituées à ne placer leur salut que dans des forces étrangères. Ici au moyen de traités, là par la force des armes, les différentes peuplades barbares disposèrent du sol, y formèrent des établissements, et devinrent enfin les véritables maîtres du pays. (*V.* Thierry, septième lettre sur l'Histoire de France.) Ainsi se trouvèrent partout en contact : dans les mœurs, la civilisation avec la barbarie; dans le droit privé, la loi romaine avec les lois ripuaire, visigothe, bourguignonne, salique, etc; dans les institutions politiques, l'esprit d'unité de l'administration romaine avec l'esprit de morcellement résultant de l'organisation en petites tribus ou bien en hordes guerrières des peuplades franques. Deux sociétés

(1) C'est ainsi que l'oblation à la curie rendait légitime un fils naturel. (Inst., l. 1, t. x, § 13, et Nov. 89, ch. 2.)

aussi diverses, violemment rapprochées, se désorganisèrent l'une l'autre, et leurs éléments en fermentation produisirent un véritable chaos.

1454. En vain Charlemagne, essayant de ressusciter l'empire, s'efforça-t-il de soumettre à l'unité politique et administrative tout le pays qui s'étend depuis l'Ebre jusqu'à l'Elbe. Son œuvre était en opposition directe avec l'état moral et les besoins d'une société redevenue barbare, et composée de peuples entre lesquels des mœurs, des langues et des lois différentes avaient placé des barrières alors insurmontables. (*Id.*) Sous les successeurs de Charlemagne l'unité factice s'évanouit; on vit renaître le système de morcellement et d'individualité. Les gouverneurs de province, les comtes et les autres grands fonctionnaires créés par Charlemagne, s'emparant du pouvoir dont ils étaient dépositaires, rendirent leurs dignités héréditaires, et augmentèrent ainsi le nombre des petits despotes dont la coalition complétée vers le dixième siècle constitua l'organisation féodale, forme puissante d'une société nouvelle, premier pas de la barbarie vers la civilisation moderne.

1455. La société féodale reposait sur deux principes: le morcellement de la souveraineté entre un nombre considérable de seigneurs suzerains, et la subordination des vassaux envers leurs seigneurs; mais ce dernier principe n'était puissant que dans les rangs inférieurs. L'arrière-vassal était bien plus soumis à son seigneur que celui-ci ne l'était au duc ou au comte dont il relevait; là où se trouvait plus de force, se trouvait aussi plus d'indépendance et d'insubordination. La conséquence d'une telle organisation devait être l'absence complète de toute garantie pour les faibles, dont les personnes et les biens étaient sans cesse exposés à la violence et à la cupidité des seigneurs féodaux souvent

en guerre les uns contre les autres, et toujours disposés à ravager les campagnes qui ne leur appartenaient pas, à rançonner ou à piller les voyageurs. Au milieu d'une telle société, chacun sentait la nécessité de se placer sous la protection d'une force existante, ou mieux encore de se réunir pour résister à l'oppression. Dans les campagnes, l'homme isolé n'avait d'autre ressource que de se mettre à l'abri avec sa famille sous les tours du château féodal, et de se donner un maître qui avait intérêt à le protéger comme une partie de son domaine. Mais dans les villes se trouvaient une population agglomérée, une civilisation plus avancée, de l'industrie et des richesses, tous les éléments enfin de la puissance; aussitôt que les opprimés connurent leur force, ils l'employèrent à secouer le joug, et alors commença ce grand mouvement qu'on appelle *l'affranchissement des communes*.

1456. La lutte habituelle qui existait entre les habitants des villes et les seigneurs donna lieu à des traités dans lesquels étaient stipulés les droits et les obligations de chacun. Tantôt ces traités se faisaient à l'amiable et d'un commun accord, tantôt ils étaient le résultat d'une guerre et le prix d'une victoire : telle fut la première origine *des chartes communales*, nommées souvent dans le langage du temps *paces* (traités de paix (1).) Afin de s'assurer une protection contre la

(1) Dans une savante dissertation, insérée au tome de 1835 des Mémoires de la Société d'Emulation de Cambrai, M. Tilliar, conseiller à la Cour royale de Douai, émet l'opinion que les *paces* avaient une origine distincte de celle des chartes communales, mais qu'elles se trouvaient quelquefois réunies. M. Tilliar indique les cinq causes suivantes de l'établissement des communes dans le nord de la France : 1° tradition du régime municipal romain; 2° insurrection des bourgeois; 3° protection des souverains, concessions royales et seigneuriales; 4° combinaison et mélange des institutions de paix avec les libertés locales; 5° confirmation des libertés primitives et locales dont jouissaient les villes de France.

tyrannie de leurs seigneurs immédiats, qui violaient quelquefois les clauses du traité, les habitants des villes s'adressaient aux seigneurs dont ceux-là relevaient, et achetaient leur protection à prix d'argent; c'est ainsi que Louis le Gros intervint pour sanctionner des chartes de commune concédées par les seigneurs qui étaient sous sa juridiction, et c'est par suite de cette intervention que beaucoup d'historiens lui ont attribué mal à propos l'honneur d'avoir spontanément affranchi les communes de France (1).

1457. Les rois de France profitèrent d'une révolution politique dont ils n'avaient point été les auteurs; ils trouvaient dans les communes affranchies un puissant auxiliaire contre les seigneurs féodaux, toujours prêts à lutter contre leur autorité; ils augmentaient leurs forces en stipulant que les communes seraient tenues envers eux au service militaire; enfin, leur trésor profitait autant que leur pouvoir d'un affranchissement qui était toujours payé en deniers comptants. Les grands vassaux furent obligés de suivre l'exemple du souverain, et leurs finances, ruinées par les croisades, furent restaurées par la vente de droits dont ils ne comprenaient pas sans doute l'importance. Mais bientôt les communes riches et industrieuses prirent une place dans l'organisation sociale; à côté de l'ordre de la noblesse et de celui du clergé, jusqu'alors seuls reconnus, on vit paraître un nouvel ordre qui, sous le nom de *tiers état*, présentait d'abord à genoux *d'humbles doléances*, mais qui, par une progression inévitable, a fait disparaître, en tant

(1) La Charte de 1814 reproduisait cette opinion erronée en disant dans son préambule :

« C'est ainsi que les communes ont dû leur affranchissement à Louis le Gros. »

L'erreur de cette proposition est aujourd'hui démontrée par les travaux historiques de M. Aug. Thierry. (*Lettres sur l'Histoire de France.*)

que puissance politique, et la noblesse et le clergé.

1458. Malgré la variété des chartes municipales, on remarque cependant entre elles des caractères communs. En général, à la tête de la cité se trouvent un corps délibérant et des magistrats électifs chargés du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire; des conventions formelles garantissent la sûreté des personnes, l'inviolabilité des propriétés, le vote de l'impôt par les habitants, l'établissement d'une juridiction chargée de prononcer sur toutes les matières civiles et criminelles, d'après des coutumes dont la rédaction est souvent jointe à la charte elle-même. On y stipule également la libération d'une foule de charges et d'exactions de toute nature, la suppression de droits abusifs, enfin la concession de priviléges honorifiques, tels que celui d'avoir des armoiries, un sceau, etc.

1459. On distinguait les villes qui avaient obtenu des chartes, de celles auxquelles il en avait été concédé par les rois et par les seigneurs. Celles-ci n'étaient pas devenues des *communes* dans le sens rigoureux de ce mot; leurs chartes étaient un *octroi* du pouvoir, et non le résultat d'une convention passée entre le peuple et le souverain; elles étaient administrées, et la justice était rendue, au nom du roi, par des magistrats qu'il nommait et révoquait à sa volonté. On les nommait villes de *prévôté*. Mais cette distinction, importante dans l'origine, s'effaça bientôt : car, d'un côté, l'autorité royale s'efforça de se substituer partout aux autorités locales, et, de l'autre, un grand nombre de communes se transformèrent elles-mêmes en *prévôtés*, pour trouver dans le roi de France un protecteur contre les seigneurs féodaux (1).

1460. Au XVIe siècle, l'influence du pouvoir royal

(1) V. Henrion de Pansey, *Du pouvoir municipal*, p. 26.

était déjà si grande, que les ordonnances de 1563, 1566 et 1579 enlevèrent successivement aux communes leurs juridictions civiles, commerciales et criminelles; dans le siècle suivant, l'édit d'avril 1683 les plaça sous la tutelle des intendants, quant à l'administration de leurs biens. L'édit d'août 1692 créa la vénalité des charges, qui fut supprimée en 1717, mais rétablie en 1733.

1461. A la fin du dernier siècle, il ne restait plus des anciennes institutions que des conséquences incomprises de principes oubliés; des garanties qui n'avaient plus d'objet; des priviléges qui étaient maintenus par un étroit esprit de localité : c'était une énigme sans nom, un véritable chaos judiciaire et administratif, au-dessus duquel planait l'esprit de civilisation qui en fit sortir, en 1789, une organisation rationnelle.

L'Assemblée constituante, en proclamant l'égalité de tous devant la loi, l'unité législative, judiciaire, administrative et territoriale, en distinguant les pouvoirs, en plaçant les droits naturels et politiques sous la garantie d'une constitution qui appelle la nation à voter l'impôt, a jeté les bases d'un vaste système qui renferme toutes les anciennes libertés et leur donne la garantie dont elles manquaient. Elle a fait le droit de tous de ce qui n'était auparavant qu'un privilége; la charte des franchises n'appartient plus à une ville, à une commune, mais à la France tout entière. De là la suppression de toutes les législations spéciales, utiles autrefois, et qui n'auraient plus de but aujourd'hui, et, avec elle, l'affaiblissement de l'esprit de localité qui doit céder aujourd'hui devant l'intérêt général. L'autorité est une en France comme la législation; aucune partie du territoire ne peut être soustraite à l'application de la loi, qui est aujourd'hui l'expression de la volonté gé-

nérale. Les droits sont partout les mêmes, les charges sont partout semblables.

1462. La loi du 14 décembre 1789 abolit toutes les municipalités alors existantes, et, posant les bases d'un système général, établit dans chaque commune un *corps municipal*, composé d'un *maire* et de deux ou de plusieurs autres membres, suivant la population. Au-dessus de 100,000 âmes, le nombre des membres du corps municipal était de 21. Le maire et les autres officiers municipaux étaient nommés par tous les citoyens actifs de la commune; les mêmes électeurs nommaient aussi des *notables* en nombre double de celui des membres du corps municipal, pour composer avec eux le *conseil général* de la commune. Le corps municipal, dans la commune où il était composé de plus de trois membres, se subdivisait de telle sorte, que le tiers des membres composait un bureau chargé de tous les soins d'exécution et borné à la simple régie; c'était le maire, dans les communes qui ne comptaient que trois officiers municipaux, qui remplissait ces fonctions. Le conseil municipal, composé des deux autres tiers, s'assemblait au moins une fois par mois pour arrêter les comptes du bureau; lorsque cette opération était terminée, les membres du bureau se réunissaient aux membres du conseil, et délibéraient en commun sur tout ce qui était relatif à l'exercice des fonctions municipales. Enfin les *notables*, réunis aux membres du corps municipal, formaient le *conseil général* de la commune, qui n'était convoqué que pour les affaires importantes déterminées par la loi. (L. du 14 décem. 1789.)

Pour mettre en mouvement cette machine compliquée, dont l'organisation présente, comme on le voit, beaucoup d'analogie avec celle de l'administration départementale créée à la même époque, on établit un

procureur de la commune, et en outre, dans les villes au-dessus de 10,000 âmes, un *substitut* du procureur de la commune, l'un et l'autre nommés par les électeurs, et chargés de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la communauté. Tous ces fonctionnaires devaient être renommés tous les deux ans. (*Id.*) Du reste, la loi de 1789 posa tous les grands principes qui servent encore de base à notre législation. Elle consacra la séparation des autorités judiciaires et administratives, et déclara les places de judicature incompatibles avec les fonctions de membre d'un corps municipal. (*Id.*, 14.) Elle distingua dans les corps municipaux deux espèces de fonctions, les unes propres au pouvoir municipal, les autres dépendantes de l'administration générale de l'État, et déléguées par elle aux municipalités. (*Id.*, 49, 50.) Pour tout ce qui concernait les dernières, elle subordonna les corps municipaux aux administrations de département et de district; quant aux autres, elle exigea que les délibérations du corps municipal fussent approuvées par l'administration du directoire du département, dans tous les cas où l'importance des affaires nécessitait le concours du conseil général de la commune. (*Id.*, 55, 56.)

1463. L'organisation administrative des communes fut modifiée par la constitution du 23 juin 1793, et plus encore par la loi du 4 vendémiaire an II, qui déclara le gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix, et plaça tous les corps constitués sous la surveillance du comité de salut public, lequel rendait compte tous les huit jours à la Convention. Le décret du 14 frimaire suivant, qui organisa le gouvernement révolutionnaire, remplaça les procureurs des communes et leurs substituts par des *agents nationaux*, chargés de requérir et

de poursuivre l'exécution des lois, de dénoncer les négligences et les infractions; ils correspondaient tous les huit jours avec les agents de district.

1464. La constitution du 5 fructidor an III prit pour base de l'organisation municipale la population plutôt que le territoire; elle établit une municipalité dans toutes les communes dont la population s'élevait depuis 5,000 jusqu'à 100,000 âmes; elle plaça dans chaque commune dont la population était inférieure à 5,000 âmes, un agent principal et un adjoint; dans les autres, le nombre des officiers municipaux s'augmentait suivant le nombre des habitants. La réunion des agents municipaux de chaque canton formait la *municipalité de canton*. Il y eut de plus un président municipal choisi dans tout le canton. (Const. du 5 fruct. an III, t. 7.)

1465. Cette organisation fut remplacée par celle qu'établit la loi du 28 pluviôse an VIII, qui simplifia le système de l'Assemblée constituante, en établissant un maire pour agir et un conseil municipal pour délibérer, mais qui supprima le principe d'élection, et, par une réaction assez ordinaire à la suite des temps d'anarchie, donna au pouvoir exécutif une part beaucoup trop étendue dans le gouvernement, en lui attribuant notamment la nomination des maires, adjoints et conseillers municipaux. (L. 28 pluv. an VIII, 18 et 20 *.)

1466. La législation postérieure à 1830, tout en conservant la distinction du conseil qui délibère et de l'agent qui exécute, est revenue aux véritables principes. La loi du 21 mai 1831 a rendu la nomination du conseil municipal aux citoyens; c'est parmi les membres du conseil ainsi nommés que le maire est choisi. Enfin, la loi du 18 juillet 1837 est venue résumer et coordonner les principes généraux sur les attributions mu-

nicipales, autrefois épars dans un grand nombre de décrets, d'ordonnances et d'instructions.

CHAPITRE II.

DES COMMUNES DANS L'ÉTAT ACTUEL DE LA LÉGISLATION.

—

SOMMAIRE.

1467. La constitution de 1791 explique en ces termes ce que l'on doit entendre par une commune : « Les

» citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leur réunion dans les villes et dans de certains arrondissements du territoire des campagnes, forment des communes. » (Const. du 3 sept. 1791, t. 2, art. 8.)

La loi du 10 juin 1793 donne la définition suivante : « Une commune est une société de citoyens unis par » des relations locales, soit qu'elle forme une munici» palité particulière, soit qu'elle fasse partie d'une autre » municipalité. »

Le législateur n'a pu éviter ici les inconvénients inhérents à toutes les définitions; il est impossible, en effet, de renfermer en quelques mots tous les caractères d'une institution complexe, et ce n'est qu'en étudiant tous les éléments de son organisation qu'on peut en concevoir une juste idée. Au vague de la constitution de 1791, la loi du 10 juin 1793 réunit l'inconvénient de se référer à un ordre de choses qui n'existe plus, c'est-à-dire à la législation qui admettait plusieurs *communes* dans une seule *municipalité*. (*V.* constit. du 2 fruct. an III, tit. 7.)

1468. Sans avoir la prétention de donner à notre tour une définition, nous nous contenterons, en rappelant les principes déjà posés, de signaler les différents caractères de la commune.

Sous le point de vue territorial, elle constitue l'unité de circonscription.

Sous le point de vue administratif, elle est le siége d'une autorité municipale.

Considérée en elle-même, elle forme une corporation politique, dont les membres sont unis entre eux par la communauté des droits, des intérés et des charges, qui naît du voisinage des habitations ou des propriétés dans des limites déterminées.

Enfin, la loi lui reconnait aussi le caractère d'une personne morale susceptible d'acquérir et d'aliéner, et pouvant ester devant les tribunaux, soit en demandant, soit en défendant.

1469. Lorsqu'on procéda, en 1789, à la nouvelle circonscription du territoire, on n'opérait pas sur une table *rase*; il existait en France, sous les noms de *villes*, *bourgs*, *paroisses* ou *communautés*, des réunions de personnes dans des territoires circonscrits, ayant entre elles des intérêts communs. On crut nécessaire de respecter les anciennes circonscriptions, résultat de convenances locales consacrées par une longue habitude; c'est ce que fit la loi du 22 déc. 1789, qui porte dans son article 7 : « Il y aura une municipalité en » chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de » campagne. » Ainsi les questions relatives aux limites des communes entre elles obligent à se reporter à l'ancien état des choses, toutes les fois qu'il n'y a point été dérogé par une disposition expresse. La loi du 26 février 1790 explique le principe de la loi du 22 décembre précédent, en disant : « que les villes » emportent le territoire soumis à l'administration » directe de leur municipalité, et que les commu- » nautés de campagne comprennent tout le territoire, » tous les hameaux, toutes les maisons isolées, dont » les habitants sont cotisés sur les rôles d'impositions » du chef-lieu. »

Un décret du 10 brumaire an II supprima les termes de *ville*, *bourg* et *village*, et leur substitua la dénomination générique de *commune*. L'usage cependant a conservé, même dans le langage légal, les noms de *ville*, *bourg* et *village*; quoiqu'ils n'aient que peu d'importance administrative, parce qu'ils indiquent des différences réelles que tout le monde comprend.

1470. La division en départements, créée par la législation nouvelle, ne put pas toujours s'adapter à la circonscription des anciennes paroisses; quelques communes se trouvèrent morcelées de telle sorte, qu'une partie de leur territoire fut comprise dans un département, et que l'autre fut incorporée dans un département voisin. Il en résulta des difficultés qui ont été levées par un arrêté du Directoire exécutif en date du 3 ventôse an x. D'après cet arrêté, une commune dont le territoire est ainsi morcelé est censée faire partie du département dans lequel est situé son chef-lieu : or, aux termes du décret du 20 janvier 1790, le chef-lieu est le lieu où se trouve le clocher. C'est dans ce département que les habitants exercent leurs droits politiques et font tous les actes de la vie civile; c'est là aussi qu'ils payent leurs contributions. Mais la portion du territoire située dans le département voisin est assujettie aux autorités des deux départements, qui peuvent agir concurremment pour tous les actes qui constituent la police répressive, tels que la dispersion des attroupements, la surveillance du brigandage, la poursuite des prévenus désignés par la clameur publique, et l'arrestation en cas de flagrant délit. (Arrêté du 3 ventôse an x.)

1471. Malgré le désir qu'avait montré l'Assemblée constituante de conserver l'individualité des anciennes *communautés* et *paroisses*, il arriva cependant que, pour faciliter l'administration, on fut obligé de réunir entre elles quelques-unes de ces anciennes circonscriptions, trop peu considérables pour former seules des communes; mais l'équité voulait que ces réunions, faites dans un intérêt purement administratif, ne pussent causer aucun préjudice aux habitants, en leur enlevant la propriété des biens communaux dont ils jouis-

saient; il fut donc admis en principe que les petites communes ainsi réunies conserveraient la propriété de leurs biens, et continueraient à avoir, même dans le sein de la nouvelle commune, des intérêts distincts des siens pour tout ce qui serait relatif à ces biens; elles formèrent alors des *sections* de communes. Il peut arriver aussi quelquefois qu'une portion de la commune ait des besoins distincts de ceux de la commune elle-même, et qu'elle obtienne l'autorisation d'y subvenir à ses dépens : par exemple, les habitants d'un hameau isolé obtiennent l'autorisation d'ériger à leurs frais une chapelle où le culte sera célébré; ce hameau constitue, pour ce qui est relatif à cette chapelle, une *section* de commune.

Les *sections de communes* ne sont donc pas des circonscriptions territoriales déterminées administrativement, ce sont des fractions ayant, sous quelques rapports, des intérêts distincts de ceux de la commune dont elles ne cessent pas de faire partie, non-seulement quant à l'administration publique, mais encore quant à l'administration de leurs biens propres; elles n'ont de représentation particulière que dans les cas spécialement prévus par la loi. Les revenus de leurs biens, administrés par le conseil municipal, entrent dans la caisse commune et contribuent aux dépenses générales. (*Voir* instr. minist. insérée dans l'*École des Communes*, 1840, p. 50; lettre du ministre de l'intérieur, 31 janvier 1839, Bulletin officiel 1839, p. 331.)

1472. Le renvoi fait par la législation actuelle aux anciennes circonscriptions communales, qui n'étaient pas toujours déterminées d'une manière bien précise, peut donner lieu à des questions relatives à la fixation des limites entre deux communes. Ces questions doivent s'élever surtout lorsqu'on procède à la délimitation

de leurs territoires avant de les cadastrer. L'ordonnance du 3 octobre 1821, sur le cadastre, porte que ces sortes de discussions sont décidées par le préfet quand les deux communes font partie du même département, et par le gouvernement quand elles font partie de départements différents (nº 794). Il faut observer que l'administration cesserait d'être compétente, si deux communes se disputaient un terrain communal existant sur leurs frontières : y il aurait là une question de propriété qui devrait être jugée par les tribunaux. (Arrêt du Conseil du 24 décembre 1810.)

1473. Les circonscriptions établies ne sont pas toujours conformes aux convenances des habitants; des communes sont trop étendues, il peut être utile de les diviser en érigeant des communes nouvelles. Il en est qui n'ont point assez d'habitants, et qui manquent de ressources suffisantes pour supporter les charges locales; il convient alors de les réunir à d'autres communes. D'autres fois il est nécessaire de faire des rectifications de limites, des échanges de territoire, etc. Ces différentes modifications nécessitent l'emploi de formes diverses (1).

(1) Il résulte d'un rapport présenté au Roi, le 5 avril 1837, par le ministre de l'intérieur, sur la situation financière des communes du royaume, que sur 37,252 communes, il y en avait 860 qui n'avaient pas même 100 fr. de revenus ordinaires; 11,364 qui n'en avaient pas 500; enfin, 36,454 qui n'en avaient pas 10,000. Il n'y en avait que 778 qui atteignissent ce chiffre; et, dans ces communes, il n'y en avait que 95 qui eussent 100,000 fr. de revenus.

D'après la statistique de France publiée par le ministre du commerce en 1837 (*Territoire*, p. 283), sur 37,252 communes, il y en avait 36,150 dont la population était inférieure à 3,000 âmes; 532 où elle s'élevait de 3 à 4 mille; 174 de 4 à 5 mille; 274 de 5 à 10 mille; 52 de 10 à 15 mille; 24 de 15 à 20 mille; 20 de 20 à 30 mille; 8 de 30 à 40 mille; 6 de 40 à 50 mille, et 9 au-dessus de 50 mille.

Une note annexée au compte rendu au Roi, en 1835, des travaux du Conseil d'État de 1830 à 1834, porte que, sur 37,203 communes qui existaien alors, il y en avait 33,036 qui comptaient moins de 1,500 âmes.

On peut voir par ces détails combien il est important de procéder à des

1474. Toutes les fois qu'il s'agit de réunir une ou plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrit préalablement entre les communes intéressées une enquête qui porte tant sur le projet en lui-même que sur ses conditions; cette enquête, dans laquelle tous les habitants peuvent faire connaître leur opinion, est suivie des avis des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement et du conseil général. Il faut observer qu'ici le conseil municipal doit être assisté des plus imposés en nombre égal à celui de ses membres, comme s'il s'agissait de voter des impôts extraordinaires, parce que les modifications dont il s'agit peuvent influer sur les charges de la commune. (L. du 18 juill. 1837, 2 *.)

Lorsque le projet concerne une section de commune, c'est-à-dire, ainsi que cela a été expliqué dans la discussion, toute portion habitée du territoire, qu'elle ait ou non des droits, des propriétés spéciales ou une origine distincte, comme elle ne trouve pas dans le conseil municipal le véritable représentant de ses intérêts, il est créé pour ce cas une *commission syndicale*, dont le nombre des membres est déterminé par le préfet. Ces membres sont élus par les électeurs municipaux domiciliés dans la section, à moins qu'il ne s'y trouve pas un nombre d'électeurs double du nombre des membres à élire; dans ce cas, la commission se compose des membres les plus imposés de la

réunions pour fondre toutes ces individualités si faibles et si pauvres, dans des communes qui présentent des ressources en hommes et en argent.

C'est aussi le but auquel tend l'administration, car il résulte du tableau annexé à l'ordonnance du 27 octobre 1842, relative à la population du royaume, qu'il n'existe aujourd'hui que 37,040 communes; c'est 712 de moins qu'en 1837.

section. La commission syndicale nomme un président, et donne son avis sur le projet. (*Id.*, art. 3*.)

Les réunions ou distractions de communes ne peuvent avoir lieu que par une loi, lorsqu'elles modifient la composition d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton. Elles touchent alors, en effet, aux circonscriptions électorales établies par une loi, et qu'une loi seule peut changer. Mais, dans tous les cas où il ne s'agit que de communes situées dans le même canton, une ordonnance du Roi suffit quand il y a consentement des conseils municipaux, ou, à défaut de ce consentement, pour les communes qui n'ont pas 300 habitants, quand l'avis du conseil général du département est affirmatif. (L. du 18 juill. 1837, 4*; du 10 mai 1838, 6, 41*.)

1475. Les communes ayant des biens qui leur appartiennent en propre, il était nécessaire de régler le sort de ces biens, soit au moment de la séparation, soit au moment de la réunion. Il faut, pour comprendre les dispositions de la loi à cet égard, savoir que les communes possèdent trois espèces de biens : 1° ceux dont les habitants jouissent en nature, ou les biens *communaux* proprement dits; 2° les biens qui sont donnés à bail et dont le produit entre dans la caisse municipale, ou les biens *patrimoniaux ;* 3° les édifices et les immeubles consacrés à un *usage public*. Voici maintenant le texte de la loi :

« Art. 5. Les habitants de la commune réunie à une autre commune conserveront la jouissance exclusive des biens dont les fruits étaient perçus en nature. Les édifices et autres immeubles servant à un usage public deviendront propriété de la commune à laquelle sera faite la réunion.

» Art. 6. La section de commune érigée en commune

séparée ou réunie à une autre commune emportera la propriété des biens qui lui appartenaient exclusivement. Les édifices et autres immeubles servant à un usage public, et situés sur son territoire, deviendront propriétés de la nouvelle commune, ou de la commune à laquelle sera faite la réunion. »

Ces deux articles laissent encore beaucoup de doutes sur des points très-importants; ainsi on peut se demander si les deux communes qui s'unissent constituent une commune *nouvelle*, ou si l'une d'elles est absorbée par l'autre, comme cela paraît résulter du texte même de l'art. 5. Cette question a une grande importance quant à la participation des habitants de la commune réunie à la jouissance des biens communaux qui appartenaient à l'autre. On ne dit pas non plus quel est l'effet de la réunion d'une section de commune par rapport aux biens autres que ceux consacrés à un usage public, qu'elle emporte avec elle. Voici quel nous paraît être le système établi par la loi.

Lorsque deux communes se réunissent pour n'en faire qu'une seule, chacune d'elles conserve son individualité quant aux biens non publics qui lui appartenaient en propre; la jouissance de ses biens communaux est exclusivement réservée à ses anciens habitants; mais les revenus des biens affermés sont versés dans la caisse municipale, parce qu'ils sont destinés à supporter les charges communales. Nous croyons que l'on ne peut pas dire que l'une des communes absorbe l'autre, parce que ce système serait contraire au principe que les communes ont des droits qui survivent à leur réunion. Il aurait d'ailleurs pour résultat une injustice, puisqu'il donnerait aux habitants de la commune réunie le droit de participer à la jouissance des biens communaux appartenant à la commune prin-

cipale, tandis que les habitants de cette commune n'auraient pas le même droit, d'après l'art. 5, sur les biens de la même nature appartenant à la commune réunie. Nous pensons donc que par ces mots, *les habitants de la commune réunie*, etc., la loi entend parler des habitants de l'une et de l'autre commune devenues sections de la commune nouvelle, et qu'ils conservent exclusivement la jouissance de leurs communaux, même après la réunion (1).

Lorsqu'une section est distraite d'une commune, elle emporte avec elle la propriété des biens qui lui appartenaient *exclusivement*, et celle des édifices et autres immeubles servant à un usage public situés sur son territoire. Si après sa séparation elle forme une nouvelle commune, tous ses biens lui restent et constituent son patrimoine. Si elle se réunit à une autre commune, elle conserve, comme nous l'avons dit tout à l'heure, la jouissance exclusive des biens dont ses habitants jouissaient en nature, et les biens consacrés à un usage public deviennent la propriété de la commune dont elle fait désormais partie. (L. du 18 juill. 1837, 6 *.)

Telles sont les règles générales établies par la loi. Il peut se faire que leur application rigoureuse produise des résultats contraires à l'équité; par exemple, si une section de commune emportait avec elle un édifice public construit aux frais de la commune tout entière; si la séparation la libérait du payement de dettes dont elle a profité, et dont une quotité doit être à sa charge, etc. « La loi n'a pu statuer d'avance, a dit le rapporteur, sur ces différents cas...; des intérêts si variés ne sont pas susceptibles d'être soumis à un règlement uniforme, à des principes fixes. Les droits se

(1) *V.* un décret du 17 janvier 1813, inséré au *Bulletin des Lois*, qui adopte le même principe.

modifient suivant les circonstances ; des indemnités, des partages seront quelquefois justes et nécessaires, quelquefois l'équité en serait blessée, etc. » La loi a pourvu à la solution de toutes ces difficultés, en décidant que les conditions de la réunion ou de la distraction qui ont déjà été l'objet de l'enquête et des avis, seront fixées par l'acte qui la prononcera, et, dans le cas où cet acte sera une loi, par une ordonnance postérieure. De cette manière on peut satisfaire à toutes les réclamations fondées qui ne portent que sur les conséquences de la séparation ou de la réunion. La loi déclare, par une disposition formelle, que les questions de propriété qui peuvent s'élever à cette occasion continuent à être jugées par les tribunaux ordinaires. (L. du 18 juill. 1837, 7 *.) Les réclamations qui peuvent s'élever au sujet des conditions de la réunion ou de la distraction, par exemple les demandes en indemnité, sont formées par la voie de simple pétition, et non par la voie contentieuse, parce qu'il s'agit d'une modification à l'ordonnance, qui est un acte d'administration pure. (Arrêt du Conseil du 25 août 1841.)

1476. Les réunions ou les fractionnements, ayant pour résultat de modifier essentiellement la composition de la commune, entraînent nécessairement la dissolution de l'ancien corps municipal, et obligent à faire de nouvelles élections. (L. 18 juillet 1837, art. 8 *.)

1477. Les rapporteurs de la loi à la Chambre des Pairs et à la Chambre des Députés ont dit qu'il ne fallait pas confondre les réunions, divisions et formations de communes avec les délimitations qui n'ont pour objet qu'une simple rectification de territoire. « Chaque jour, a dit M. Vivien, ces rectifications ont lieu à la suite des opérations du cadastre; des limites fixes et naturelles sont adoptées : ces opérations sont purement

administratives; elles ne blessent pas l'individualité communale; elles continueront à avoir lieu dans les mêmes formes. » M. Mounier, à la Chambre des Pairs, a dit aussi « que les règles établies dans ce titre ne peuvent s'appliquer à une rectification de limites, à la question de savoir si quelque parcelle de terrain serait comprise dans la circonscription d'une commune plutôt que dans celle d'une autre. »

Consulté sur la question de savoir jusqu'où peut s'étendre une simple rectification de limites, le Conseil d'État a décidé, le 27 février 1838, « que les formes prescrites par la loi pour les distractions de sections de communes doivent être observées, toutes les fois qu'il s'agit d'un assez grand nombre d'habitants ou d'une portion de territoire assez considérable pour intéresser l'existence ou la constitution de la commune, et pour rendre possible l'exécution de diverses prescriptions de la loi; mais que ces formes ne sont point applicables aux opérations qui n'ont pour objet qu'une simple rectification de territoire; qu'à défaut d'une limite précise que la loi n'a pas établie, et que la nature des choses ne comporte pas, l'administration doit prendre pour règle de déterminer les formes applicables à chaque espèce, d'après le principe de la distinction qui vient d'être posée, et tenir la main à leur accomplissement, toutes les fois que l'existence ou la constitution de la commune pourrait se trouver intéressée. » C'est donc là une question laissée à la prudence de l'administration.

Le règlement général sur le cadastre, du 10 octobre 1821, dit, art. 8 : « Les portions de terrains enclavées dans une commune, quoique administrées par une autre, sont *de droit* réunies à la commune sur le territoire de laquelle elles sont situées. . . . . . .

» Si un terrain prolongé sur un territoire étranger ne tient à la commune qui l'administre que par un point de peu d'étendue, il est de droit réuni au territoire dans lequel il se prolonge. » (*V.* n° 794.)

Les géomètres du cadastre avaient interprété ces dispositions en ce sens, qu'il n'était pas nécessaire de faire rendre dans ces différents cas une ordonnance du Roi. Ce système a été condamné par une circulaire ministérielle du 7 avril 1828, et plus récemment par une lettre du ministre de l'intérieur au préfet des Basses-Pyrénées. (Mars 1839, *École des communes* 1839, p. 97.) Il y a en effet une grande différence entre la réunion des enclaves et une simple rectification de limites.

1478. Les modifications qui ont lieu dans le territoire des communes nécessitent des transports de contributions, qui sont faits d'après les rôles existants, savoir : d'une commune à l'autre par le conseil d'arrondissement, d'un arrondissement à l'autre par le conseil général, et d'un département à l'autre par le Roi (1). Cette dernière règle, bien que résultant formellement de l'art. 93 de la loi du 2 messidor an VII, paraît contraire au principe que la répartition entre les départements est faite par le pouvoir législatif; mais il faut observer que la loi du 2 messidor an VII est postérieure à celle du 2 frimaire de la même année, qui charge le pouvoir législatif de faire la répartition entre les départements, et qu'il y a ici moins un changement dans la répartition qu'un transport de contributions qui n'est que la conséquence nécessaire du transport des choses ou des personnes imposables.

1479. Nous venons de voir que la commune, considérée sous le point de vue du territoire, se compose

(1) Arrêté du 14 germ. an VI; loi du 2 mess. an VII, art. 91, 92, 93, 94, 95; loi du 28 pluv. an VIII *, art. 6, § 3, art. 10, § 9.

des terres situées dans les limites de sa circonscription; considérée sous le point de vue des personnes, elle comprend tous les individus qui ont fixé leur domicile dans cette circonscription; la fixation de domicile est régie par les règles du Code civil (C. C., art. 102 à 111.), et les questions auxquelles elle peut donner lieu sont de la compétence des tribunaux ordinaires. Mais la communauté d'intérêts ne résulte pas seulement ici du voisinage des habitations, elle résulte encore du voisinage des propriétés; par conséquent elle embrasse les individus qui possèdent des immeubles dans la commune, quoiqu'ils n'y aient pas fixé leur domicile. Ces individus sont, à cause de leurs biens, soumis aux charges de la commune, et réciproquement ils jouissent du droit de coopérer à son administration, soit comme électeurs, soit même comme membres du conseil municipal. Leur position néanmoins diffère de celle des habitants, car il est des droits et des charges qui supposent l'habitation. Ainsi les propriétaires forains ne peuvent être maires, ni participer à certaines distributions de fruits communs; mais, d'un autre côté, ils ne sont point personnellement assujettis aux prestations en nature prescrites par la loi du 21 mai 1836. (L. du 21 mai 1836, 3*, n° 1216.)

1480. Comme circonscription administrative, la commune doit être considérée par rapport à l'administration générale et par rapport à son administration propre. Sous le premier point de vue, elle présente le dernier terme de la hiérarchie administrative; c'est dans la commune qu'a lieu l'application immédiate des lois et réglements d'ordre public, par l'intermédiaire du magistrat municipal. Sous le second point de vue, la commune jouit d'une sorte d'individualité politique : elle a un droit public qui lui est spécial, elle fait des

dépenses dans un intérêt tout local; ces dépenses sont supportées par des impôts qui ne frappent que sur les habitants ou sur les propriétés de la commune, et qui sont votés par elle-même dans les limites déterminées par la loi; l'autorité municipale a le droit de prendre, sauf réformation, des arrêtés de police qui constituent des lois locales à l'observation desquelles sont tenus tous ceux qui se trouvent dans la commune.

1481. Enfin, la commune est considérée encore comme une *personne morale* susceptible de posséder et de contracter; elle a des biens et des dettes, elle perçoit ses revenus, poursuit ses débiteurs, peut comparaître devant les tribunaux, soit en demandant, soit en défendant; elle vit en un mot aux yeux de la loi; et son existence, bien qu'elle soit la conséquence et en quelque sorte le résumé de celle de ses membres, est cependant distincte de cette existence considérée individuellement. En effet, la commune n'est pas la réunion des habitants ou des propriétaires à une époque déterminée, elle embrasse tous ceux qui existent aujourd'hui et tous ceux qui existeront un jour; que ses habitants meurent ou quittent son territoire, elle ne meurt ni ne se déplace avec eux, elle se perpétue dans ceux qui leur succèdent; les membres de la communauté peuvent changer, mais la communauté elle-même ne change pas.

Cette existence fictive de la commune a besoin d'être protégée d'une manière toute particulière; il y aurait du danger à abandonner complétement l'administration d'intérêts collectifs à des hommes qui pourraient se laisser entraîner par des considérations toutes personnelles, céder à des vues étroites ou fausses, et compromettre un long avenir pour satisfaire les caprices

ou les passions du moment. Il faut donc que les communes ne puissent faire aucun acte qui soit de nature à influer sur leur fortune, sans l'intervention d'un pouvoir protecteur placé loin des influences locales, éclairé par les lumières que donne une longue expérience des affaires, qui pèse dans sa sagesse les conséquences immédiates ou éloignées de la mesure que l'on propose. De là ce principe du droit administratif que les communes sont assimilées aux mineurs, et qu'elles ne peuvent faire aucun acte sans l'accomplissement de formalités analogues à celles qui sont prescrites aux incapables par le Code civil.

1482. Les communes sont désignées par un nom dont l'origine se perd souvent dans la nuit des temps. Il ne faut pas que ces noms puissent être arbitrairement changés; car, s'il en était ainsi, les traditions historiques seraient interrompues, les relations sociales seraient troublées; on ne saurait plus rencontrer son débiteur ou l'homme avec lequel on aurait à traiter des affaires d'intérêt; il faudrait faire sans cesse une étude fatigante de la géographie de son pays, qui serait bientôt moins connue que celle des pays étrangers. Plusieurs communes avaient reçu, avant la révolution, les noms de leurs seigneurs; un décret du 20 juin 1790 leur rendit celui qui leur appartenait en propre. Mais, en 1793, l'esprit minutieusement démagogique des innombrables petits despotes qui gouvernaient les communes s'efforça de supprimer partout les noms qui rappelaient quelques-unes des idées alors proscrites; tous les saints furent impitoyablement destitués du droit dont ils jouissaient depuis longtemps de donner leur nom aux communes qui s'étaient placées sous leur protection : à cette époque, *St-Maixent* reçut le nom de

Liberté-Vauclaire; St-Maur, près de Paris, s'appelait *Vivant-sur-Marne*, etc. (1); St-Germain-en-Laye dut changer son nom contre celui de *Montagne-du-Bon-Air;* St-Pierre-le-Moutier devint *Brutus-le-Magnanime;* Château-Thierry, *Égalité-sur-Marne;* Montmartre, *Montmarat*. La Convention punissait aussi les villes en changeant leur ancien nom; c'est ainsi que Lyon, après son occupation par les armées républicaines, fut appelé *Commune-Affranchie*.

Un arrêté du 5 fructid. an IX vint mettre un terme à cette espèce de travestissement, en défendant de donner aux communes d'autres noms que ceux portés aux tableaux qui contiennent la division du territoire; une ordonnance du 8 juillet 1814 décida que toutes les communes devaient reprendre le nom qu'elles avaient avant 1790, et qu'à l'avenir le nom d'une commune ne pourrait être changé qu'en vertu d'une ordonnance du Roi. Mais un décret impérial du 14 avril 1815, fait dans un esprit de réaction contre l'ordonnance, voulut que les communes conservassent les noms qu'elles avaient au 1er avril 1814.

1483. Quelques villes, à l'imitation des seigneurs féodaux, décoraient leurs bannières d'écussons armoriés; les ordonnances des 26 septembre et 26 décembre 1814 leur ont donné le droit de reprendre les armoiries qui leur ont été attribuées par les anciens rois de France, à la charge par elles de faire vérifier leurs titres. Les mêmes ordonnances tracent la marche que doivent suivre les villes qui voudront à l'avenir obtenir des armoiries; ces marques distinctives sont accordées par une ordonnance royale.

Enfin, la législation impériale a rétabli le titre de

(1) *Histoire administrative des communes*, par le baron Dupin, p. 157. *V.* aussi les décrets des 8, 10, 11 et 25 brum. an II.

bonnes villes, titre auquel sont attachés quelques priviléges honorifiques. Une ordonnance du 28 avril 1821 énumère les villes qui jouissent de ce titre ou de ces priviléges. (Sén.-cons. du 18 flor. an XIII, 52; ordon. du 28 avril 1821.)

La commune est en petit l'image de l'État; comme lui, elle a un territoire, des biens, des revenus, des impôts; elle a aussi une administration, un droit public, des magistrats qui lui sont propres; elle a un corps délibérant, le conseil municipal; un agent du pouvoir exécutif, le maire; le pouvoir modérateur est exercé par le chef de l'État, tuteur de cette vaste famille. Nous allons voir se développer cette organisation dans les chapitres suivants.

CHAPITRE III.

DES AUTORITÉS MUNICIPALES.

—

SOMMAIRE.

§ II. Des maires, adjoints, etc.

1493. *Par qui sont nommés les maires et adjoints.*
1494. *Nombre des adjoints. — Leurs attributions.*
1495. *Conditions requises pour être maire ou adjoint.*
1496. *Fonctions incompatibles avec celles de maire ou d'adjoint.*
1497. *Des secrétaires de mairie.*
1498. *Des commissaires de police.*
1499. *Des gardes champêtres. — Du pâtre commun.*
1500. *De l'architecte de la commune.*
1501. *Du receveur municipal.*

§ III. Attributions du maire.

1502. *Énumération des attributions du maire.*
1503. *Du maire comme officier de l'état civil.*
1504. *Du maire comme officier de police judiciaire.*
1505. *Du maire comme juge de simple police.*
1506. *Du maire comme agent de l'administration supérieure.*
1507. *Pourquoi ces différentes attributions ont été réunies à celles du maire.*
1508. *Des fonctions propres au pouvoir municipal. — Administration économique de la commune.*
1509. *Police de la commune.*
1510. *Nature de l'autorité du maire quant aux mesures de police municipale.*
1511. *Droit qu'a le maire de prendre des arrêtés.*
1512. *Arrêtés qui rappellent à l'exécution des lois et règlements de police.*
1513. *Arrêtés qui créent des prescriptions nouvelles.*
1514. *De la publicité à donner aux arrêtés.*
1515. *De la sanction des arrêtés municipaux.*
1516. *L'autorité judiciaire ne peut refuser d'appliquer un arrêté municipal pris compétemment.*
1517. *De l'interprétation des règlements municipaux. — Renvoi.*
1518. *Moyens de faire réformer l'arrêté.*
1519. *Mode d'exécution des arrêtés municipaux.*

1484. La commune est administrée par le *corps municipal*, composé *du conseil municipal*, *du maire* et *des adjoints*. A côté de ce corps, et agissant sous ses ordres, sont placés le *secrétaire* et les *employés* de la mairie, les *commissaires de police* et les *gardes cham-*

pêtres. Les recettes de la commune sont faites par un receveur.

La *délibération* appartient au conseil municipal; l'action est confiée au *maire*.

§ I[er]. Du conseil municipal.

1485. Nous savons déjà que le conseil municipal est composé de membres électifs, âgés de 25 ans au moins, dont le nombre varie, suivant l'importance de la commune, depuis dix jusqu'à trente-six, et qui sont renouvelés tous les trois ans par moitié. (L. 21 mars 1831, 9, 10, 17 *.) Le conseil municipal n'est point permanent; il se réunit quatre fois l'année, au commencement de chacun des mois de février, mai, août et novembre, pour s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions. Il peut, en cas de besoin, être convoqué dans l'intervalle des sessions par le préfet ou le sous-préfet, soit d'office, soit sur la demande du maire, toutes les fois que l'intérêt de la commune l'exige. La convocation peut aussi être provoquée par le tiers des membres du conseil pour un objet spécial et déterminé; la demande en est alors adressée directement au préfet, qui ne peut la refuser que par un arrêté motivé, notifié aux réclamants, et dont ils peuvent appeler devant le Roi. Dans le cas de réunion extraordinaire, le conseil ne peut s'occuper que des objets pour lesquels il a été spécialement convoqué. (*Id.*, 23, 24 *.)

1486. En thèse générale, le conseil ne peut délibérer qu'autant que la majorité des membres est présente. Il faut se rappeler, pour savoir quelle est cette majorité, qu'il n'y a lieu de compléter le conseil qu'autant qu'il est réduit aux trois quarts de ses membres; la majorité doit donc être calculée non sur le chiffre

légal, mais sur le chiffre réel des conseillers *en exercice*. Mais, l'expérience ayant prouvé qu'il était difficile de réunir même la moitié des membres du conseil, l'art. 26 de la loi du 18 juillet 1837 a décidé que, si après deux convocations successives faites par le maire à huit jours d'intervalle et dûment constatées, les membres du conseil ne se sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération peut être valablement prise après la troisième convocation, quel que soit le nombre des membres présents. On n'a rien déterminé relativement à la forme des convocations, qui ont lieu soit par écrit, soit verbalement, suivant les usages et les instructions de l'administration. Les deux convocations successives faites par le maire, ainsi que leur inutilité, sont constatées par lui de la même manière que l'accomplissement des autres actes qui dépendent de ses fonctions; il doit en faire mention en tête de la délibération. Le préfet doit déclarer démissionnaire tout membre qui a manqué à trois convocations consécutives sans motifs reconnus légitimes par le conseil. (Loi du 21 mars 1831, 25, 26 *.)

1487. Le maire, ou à son défaut un adjoint, préside le conseil municipal, excepté lorsque ce conseil délibère sur le compte d'administration. Dans ce cas, la présidence n'appartient ni au maire, ni même à l'adjoint, qui peut avoir coopéré à l'administration, mais à un des membres qui est désigné au scrutin. Le secrétaire est toujours nommé au scrutin, à l'ouverture de chaque session. (*Id.*, 24 *; 18 juillet 1837, 25 *.) Les délibérations sont prises à la majorité des voix; en cas de partage, la voix du président est prépondérante. Le vote a lieu au scrutin toutes les fois que trois membres présents le réclament. Les délibérations sont inscrites par ordre de dates sur un registre coté et paraphé par

le sous-préfet. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les empêche de signer. (L. 18 juill. 1837, 27, 28 *.)

Les séances du conseil municipal ne sont pas publiques : les raisons qui ont fait prohiber la publicité des séances des conseils généraux et d'arrondissement se reproduisent ici avec toute leur force ; mais comme le résultat des délibérations du conseil intéresse tous les citoyens, ceux qui sont inscrits sur le rôle des contributions directes peuvent prendre communication de ses délibérations sans déplacement. La publication officielle des débats ne pourrait avoir lieu qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure. (L. 21 mars 1831, 25 * ; 18 juill. 1837, 29 *.)

1488. Les conseils municipaux n'ont d'autorité, et ne peuvent prendre de délibérations valables, qu'autant qu'il s'agit d'une affaire qui rentre dans leurs attributions, et qu'ils sont légalement réunis ; toute délibération rendue sans le concours de ces deux conditions est infectée d'une nullité radicale, qui doit être prononcée par le préfet en conseil de préfecture. Il y a cependant une différence entre le cas où le conseil a délibéré sans être convoqué, et celui où, étant convoqué, il a statué sur une matière qui ne rentrait pas dans sa compétence. Dans le premier cas, il ne s'agit que de l'appréciation d'un fait, et la décision du préfet n'est soumise à aucun recours; dans le second cas, il s'agit de la solution d'une question plus délicate, à l'occasion de laquelle l'erreur est possible ; en conséquence le conseil peut se pourvoir devant le Roi contre la décision du préfet. (L. 21 mars 1831, 28, 29 *.)

Le Roi, auquel la constitution donne le droit de dissoudre la Chambre des Députés, peut, à plus forte raison, dissoudre un conseil municipal. Le préfet a

même le droit de le suspendre provisoirement, s'il se met en correspondance avec un ou plusieurs conseils, ou qu'il publie des proclamations ou des adresses aux citoyens. Lorsqu'un conseil municipal est dissous parce qu'il a délibéré hors de sa réunion légale, ou parce qu'il s'est mis en correspondance ou a publié des proclamations, ceux de ses membres qui ont participé aux actes illégaux peuvent être poursuivis devant les tribunaux conformément aux lois pénales en vigueur. L'ordonnance de dissolution fixe l'époque de la réélection, qui doit avoir lieu dans le délai de trois mois. Si le maire ou les adjoints cessent leurs fonctions avant la réélection, ils peuvent être provisoirement remplacés par des citoyens choisis sur la liste des électeurs de la commune par le Roi, ou par le préfet en son nom. (*Id.*, 27, 29, 30 *.)

1489. Nous avons déjà dit que le principe d'unité administrative ne permettait pas de laisser sans une direction commune cette foule de petites familles toujours prêtes à se créer des intérêts à part; que la composition des assemblées, dont les membres se renouvellent périodiquement, exigeait la surveillance d'une autorité supérieure qui leur donnât une impulsion uniforme, et les empêchât de compromettre leur fortune par des entreprises mal conçues : mais en reconnaissant le principe de la centralisation administrative, en admettant que les communes, comme les départements, devaient être soumises à une sorte de tutelle, nous avons dit que leur individualité ne devait pas être complétement sacrifiée, et qu'il ne fallait pas placer trop loin d'elles, pour les cas ordinaires, l'autorité protectrice. Déjà la centralisation excessive de l'empire avait été modifiée par l'ordonnance du 8 août 1821; la loi

du 18 juillet 1837 va plus loin encore que cette ordonnance; voici le système qu'elle établit :

Les attributions dont jouissent les conseils municipaux peuvent se ranger dans quatre classes :

Délibérations;

Avis;

Contrôle;

Réclamations et vœux.

Les *délibérations* du conseil municipal doivent elles-mêmes se subdiviser en deux classes : les unes n'intéressant que l'administration économique des biens de la commune, et portant sur des matières qui ne sortent pas des limites de l'administration ordinaire, produisent leur effet indépendamment de toute autorisation. Ce sont les délibérations relatives aux conditions des baux à ferme et à loyer dont la durée n'excède pas 18 ans pour les biens ruraux, et 9 ans pour les autres biens; au mode d'administration des biens communaux; au mode de jouissance et à la répartition des pâturages et fruits communaux autres que les bois; ainsi qu'aux conditions à imposer aux parties prenantes; enfin, aux affouages, sauf l'observation des lois forestières. (L. 18 juill. 1837, 17 *.)

Quoique ces délibérations n'aient pas besoin de l'approbation de l'autorité supérieure pour être exécutoires, elles peuvent cependant être annulées par le préfet, savoir : d'office, lorsqu'elles violent une disposition de loi ou de règlement d'administration publique; et sur la réclamation des parties intéressées, pour des raisons du fond. Afin que l'exercice du droit d'annulation confié au préfet ne soit point illusoire, l'exécution de la délibération est suspendue pendant les trente jours qui suivent la réception par le sous-préfet de l'expé-

dition qui lui en est envoyée par le maire, et dont il délivre un récépissé. Dans les cas importants, et lorsque les délais ci-dessus n'ont point été suffisants, le préfet, peut suspendre la délibération pendant un nouveau délai de trente jours. (L. 18 juillet 1837, 18 *.) Afin que les particuliers soient avertis de la décision dont ils peuvent avoir intérêt à demander la réformation, le maire doit, avant de la soumettre au sous-préfet, avertir les habitants, par la voie des annonces et publications usitée dans la commune, qu'ils peuvent se présenter à la mairie pour prendre connaissance de la délibération (1). (Ordonnance du 18 décembre 1838.)

La deuxième classe des délibérations comprend toutes celles qui, étant de nature à modifier gravement la fortune communale, ne produisent d'effet qu'autant qu'elles sont revêtues d'une autorisation; telles sont les délibérations relatives au budget de la commune, aux acquisitions, aliénations et échanges des propriétés, aux conditions des baux à ferme dont la durée excède 18 ans pour les biens ruraux, et 9 ans pour les autres, aux acceptations de legs, aux actions judiciaires, et en général toutes les délibérations énumérées dans l'art. 19 de la loi de 1836, ou partout ailleurs lorsqu'elles ne rentrent pas dans l'un des cas prévus dans l'article 17. Toutes ces délibérations doivent être adressées au sous-préfet, et ne deviennent obligatoires qu'autant qu'elles sont approuvées, soit par le préfet, soit par le ministre, soit par le Roi, suivant les distinctions résultant des lois sur la matière. (L. 18 juill. 1837,

(1) Il n'est point dérogé aux règles préexistantes touchant les formalités d'annonces et de publications des baux des biens de communes, établies par la loi du 11 février 1791, l'arrêté du 7 germ. an IX, l'ordon. royale du 7 oct. 1818, et la loi du 25 mai 1835. (Circul. du 13 mars 1839.)

19, 20 *.) Aucun délai fatal n'a été prescrit pour l'approbation des délibérations, parce qu'on n'a pas voulu faire résulter, soit la validité de délibérations mauvaises, soit la nullité de délibérations utiles, de la négligence possible d'un administrateur ou de ses auxiliaires.

1490. Le conseil municipal donne *son avis* dans un grand nombre de cas prévus par les lois et par une foule de règlements, et notamment sur des matières qui tiennent à l'administration générale, telles que les projets d'alignement des maisons dans l'intérieur des villes, des bourgs et villages, ou bien sur des matières relatives aux établissements de charité, églises, fabriques, etc., qui intéressent indirectement les communes. Cet avis n'est qu'un acte d'instruction destiné à éclairer l'administration supérieure. (*Id.*, 21 *.)

1491. Le conseil municipal exerce *un contrôle* sérieux sur le compte d'administration qui lui est présenté annuellement par le maire; il entend, débat et arrête les comptes de deniers des receveurs municipaux, sauf le règlement définitif, qui est attribué au conseil de préfecture ou à la Cour des comptes, suivant l'importance du budget. (*Id.*, art. 23 et 66 *.)

1492. Enfin le conseil municipal *réclame*, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'impôt de répartition, et il peut exprimer *des vœux* sur tous les objets d'intérêt local (*id.*, 22, 24), ce qui doit s'entendre même de l'intérêt collectif de plusieurs communes.

Il résulte de l'article 69 de la loi du 14 décembre 1789 que si un citoyen se croit personnellement lésé par quelque acte du corps municipal, il peut exposer ses sujets de plainte au préfet, qui y fait droit sur l'avis du sous-préfet chargé de vérifier les faits. Il s'agit ici

de l'appréciation d'un acte administratif, appréciation qui ne pourrait être faite par l'autorité judiciaire, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs. (Arrêts du Conseil, 11 février et 9 décembre 1842.)

§ II. Des maires, adjoints, etc.

1493. L'action administrative dans la commune est confiée à un magistrat qui porte le nom de *maire*. La question de savoir par qui serait nommé le maire a donné lieu dans les Chambres à de longues discussions. Les uns demandaient qu'il fût nommé par les électeurs communaux; ils se fondaient sur ce que, le maire représentant les intérêts de la commune, il devait recevoir son titre et ses attributions de la commune elle-même; ils invoquaient à l'appui de leur opinion les anciennes franchises des communes. Les autres faisaient observer que le maire n'était pas seulement le représentant de la commune, mais encore l'un des agents de l'administration pour l'application, dans la commune, des lois et des mesures d'un intérêt général; que créer une autorité tout à fait indépendante par son origine du pouvoir royal, ce serait courir le risque de mettre à l'exercice de ce pouvoir des obstacles qui entraveraient sa marche.

On adopta un moyen terme en combinant le principe électoral avec le principe de la nomination du Roi; et l'on décida que les maires et adjoints, représentants à la fois de la commune et de l'autorité royale, seraient nommés par le Roi, mais que le choix du Roi devrait porter sur un des membres du conseil municipal, lesquels sont choisis par les électeurs municipaux (1). La nomination est faite par le Roi dans les communes qui

(1) Ce système est celui qui avait été indiqué par M. Henrion de Pansey dans son ouvrage sur le *Pouvoir municipal*, l. 1, ch. 7.

ont 3,000 habitants et au-dessus, ainsi que dans les chefs-lieux d'arrondissement, quelle que soit leur population ; elle est faite par le préfet au nom du Roi dans les autres communes. Par suite du même principe, on a dû laisser au Roi la faculté de destituer les maires et adjoints qui, oubliant leur devoir, emploieraient l'autorité dont ils sont revêtus, non plus à faire exécuter les lois et à travailler au bien de la commune, mais à opposer à l'administration générale une résistance qui ne peut être tolérée dans un État bien constitué. Les maires et adjoints peuvent être suspendus par un arrêté du préfet, et révoqués par une ordonnance du Roi. Indépendamment de toute révocation, leurs fonctions cessent de plein droit au bout de trois années : la durée de ces fonctions a été combinée avec l'époque du renouvellement par moitié des conseils municipaux ; d'où l'on doit conclure qu'elles doivent toujours cesser à cette époque, quand même elles auraient commencé depuis moins de trois ans.

1494. Le maire est assisté dans ses fonctions par un ou plusieurs *adjoints* qui doivent le remplacer dans le cas d'empêchement complet ou partiel. Lorsque l'absence ou l'empêchement est complet, la délégation des fonctions a lieu d'une manière absolue au profit de l'adjoint disponible dans l'ordre de nomination, et, quand il ne s'en trouve pas, au profit d'un conseiller municipal dans l'ordre du tableau qui est dressé suivant le nombre des suffrages obtenus. (*Id.*, 5 *.) Dans le cas d'empêchement partiel, ou pour faciliter l'administration, le maire peut déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, ou, en l'absence de ses adjoints, aux conseillers municipaux qui sont appelés à les remplacer. (L. 18 juill. 1837, 14 *.) La délégation est inscrite sur le registre de la

mairie, et l'adjoint dans ce cas ne peut faire lui-même une seconde délégation de ses fonctions. Il y a aussi quelques circonstances assez rares dans lesquelles les adjoints agissent concurremment avec les maires. (*V.* notamment la loi du 5 frimaire an VII, art. 9.) Ils sont officiers de police judiciaire (C. d'instr. crim., 9), officiers de police auxiliaires du procureur du Roi (*id.*, 50); ils exercent les fonctions du ministère public auprès du tribunal de simple police (*id.*, 144, 167). Dans ces différents cas, ils n'ont pas besoin de délégation pour exercer une autorité qu'ils tiennent de la loi.

Le nombre des adjoints varie suivant la population : il doit y en avoir un dans les communes de deux mille cinq cents âmes et au-dessous ; deux dans celles de deux mille cinq cents à dix mille habitants. Les communes d'une population supérieure ont un adjoint de plus par chaque excédant de vingt mille habitants. Si une portion de commune est séparée du chef-lieu par la mer ou par tout autre obstacle qui rende les communications dangereuses ou momentanément impossibles, il doit être nommé un adjoint de plus, résidant dans cette partie de la commune, où il remplit les fonctions d'officier de l'état civil.

On peut ici se demander si l'adjoint supplémentaire remplira les fonctions d'officier de l'état civil habituellement, ou seulement pendant que les communications seront devenues difficiles, dangereuses ou impossibles. La loi est conçue d'une manière tellement générale, que son texte ne nous offre aucune raison de décider. Nous pensons qu'il est dans son esprit que l'adjoint remplisse *habituellement* les fonctions d'officier de l'état civil. En effet, un adjoint a toujours qualité pour remplir ces fonctions *en l'absence du maire*, ou même en sa présence, en vertu d'une délégation. Ce n'est donc



pas en ce point que consiste l'exception au droit commun ; elle consiste en ce qu'il les remplira dans un lieu autre que la *maison commune;* par exemple, en ce qu'il pourra valablement faire un mariage dans sa propre maison. Si ce droit ne lui est accordé que dans certaines circonstances, qui sera juge de l'existence de ces circonstances? Supposons que la portion de commune dont il s'agit soit une île de l'Océan, la difficulté et le danger du passage peuvent naître tout à coup et à toutes les époques de l'année; il faut donc ou attribuer à l'adjoint les fonctions d'officier de l'état civil d'une manière générale, ou le rendre juge des cas où il pourra les exercer, ce qui présenterait de nombreux inconvénients. La loi du 18 floréal an x, dont cette disposition a été extraite, dit que, *pendant les temps de l'année où la communication est impossible*, la publication et l'affiche nécessaires pour la validité des mariages peuvent se faire dans le lieu où demeure l'adjoint, et à la porte de sa maison, laquelle tient lieu de maison commune; elle ajoute que cet adjoint n'aura point de correspondance directe avec les autorités constituées, mais seulement avec le maire de la commune, auquel il remettra, à la fin de l'année, les registres de l'état civil. Nous concluons de ces dispositions que les publications de mariage sont *les seuls actes* qui doivent être faits au chef-lieu, *lorsque la communication n'est pas impossible.*

Cette distinction est fondée en raison, car ce sont les actes dont il s'agit qui donnent principalement au mariage la publicité qu'il doit avoir; il est donc nécessaire qu'ils aient lieu au chef-lieu, à moins d'impossibilité absolue. D'un autre côté, il suffit pour accomplir cette formalité d'envoyer par la poste les pièces des futurs époux, ce qui ne présente que peu d'incon-

vénient, tandis qu'il y en aurait beaucoup à exposer aux dangers et aux fatigues de la route les personnes dont la loi exige la présence pour la rédaction des différents actes de l'état civil. L'adjoint pourra donc en tout temps rédiger les actes de naissance et de décès, et célébrer les mariages; mais il ne pourra faire les publications que dans les cas où les communications seront tout à fait impossibles.

1495. Nous avons dit que les maires et adjoints devaient être choisis parmi les conseillers municipaux, ce qui suppose qu'ils ont au moins vingt-cinq ans accomplis; il faut, de plus, qu'ils aient leur domicile réel dans la commune, condition qui n'est point exigée de tous les conseillers municipaux. (L. 21 mars 1831, art. 15 *.) La loi ne dit pas depuis combien de temps ce domicile doit exister, et il résulte d'une observation faite à la Chambre des Députés par le rapporteur de la commission, qu'il suffit, pour satisfaire à la loi, que le domicile ait été établi dans la commune au moment où l'élection des membres du conseil municipal a eu lieu.

1496. Il existe certaines fonctions incompatibles avec celles de maire et d'adjoint. Voici la nomenclature que contient à cet égard l'art. 6 de la loi :

« Ne peuvent être ni maires ni adjoints,

1° » Les membres des Cours et tribunaux de première instance et des justices de paix. »

L'art. 7 ajoute que l'incapacité ne porte point sur les juges suppléants des tribunaux de première instance et des justices de paix : mais elle s'étend aux greffiers; c'est même pour que l'article leur fût applicable qu'on s'est servi de ces expressions générales, *membres des Cours et tribunaux*, au lieu de celles de

conseillers et de juges. Les membres des tribunaux de commerce ne sont pas compris dans cet article, ils ne sont pas magistrats ; les tribunaux dont ils font partie ne sont pas désignés par le titre de tribunaux *de première instance*, qui ne comprend que les tribunaux civils. Le numéro 1er de l'article 6 n'est que l'application des principes déjà posés sur la séparation qui doit exister entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative.

2° « Les ministres des cultes. »

Il paraît inutile de parler ici des ministres des cultes, puisque, l'article 18 déclarant qu'ils ne peuvent être nommés membres des conseils municipaux, ils ne peuvent, par conséquent, réunir les conditions requises pour être nommés maires. Mais il faut distinguer ceux qui sont en exercice dans la commune, de ceux qui n'y sont pas : les premiers, seuls, ne peuvent pas être nommés membres du conseil municipal (article 18), à plus forte raison ils ne peuvent pas être nommés maires; les seconds peuvent faire partie du conseil municipal, et c'est à ceux-ci que s'applique le n° 2 de l'art. 6.

3° « Les militaires et employés des armées de terre et de mer, en activité de service ou en disponibilité. »

Il ne faut pas que la commune soit exposée à être privée de ses magistrats par les besoins du service militaire. D'un autre côté, on ne doit pas réunir dans les mêmes mains l'autorité militaire et le droit de la requérir; c'est par suite de ce dernier principe que l'article 8 prononce l'incompatibilité entre les fonctions de maire et d'adjoint et le service de la garde nationale.

4° « Les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines en activité de service. »

5° « Les agents et employés des administrations financières et des forêts. »

Ces différentes personnes ne pourraient être détournées de leurs occupations sans que le service qui leur est confié n'en souffrît; telle est la raison donnée pour motiver l'art. 4 du Code forestier, qui prononce l'incompatibilité des emplois de l'administration forestière avec toutes autres fonctions, soit administratives, soit judiciaires. On peut ajouter à cette raison, pour ce qui concerne les ingénieurs des ponts et chaussées, qu'ils peuvent être chargés de travaux qui intéressent la commune, et à l'occasion desquels ils perçoivent des honoraires.

6° « Les fonctionnaires et employés des colléges communaux et les instituteurs primaires. »

Les colléges communaux et les écoles primaires communales reçoivent des subventions de la commune; les fonctionnaires de ces établissements ne peuvent pas être à la fois administrateurs de ses biens et parties prenantes à son budget. Mais cette cause d'incapacité n'existe pas à l'égard des établissements d'instruction publique, primaires ou autres, qui ne sont point soutenus par les fonds des communes. Des considérations analogues ont éloigné du conseil municipal, et par conséquent des fonctions de maire et d'adjoint, les comptables des revenus de la commune et tous les agents salariés par elle; ce qui comprend aussi les *commissaires* et *agents de police*, dont il est question dans le n° 7 de l'art. 6.

L'art. 7 exclut des fonctions d'adjoint les agents salariés du maire; tels seraient un intendant, un régisseur, un jardinier, etc. Mais cette cause d'inca-

pacité ne s'applique pas aux fermiers et aux colons partiaires.

Enfin, il faut ajouter à cette énumération les autres personnes qui, aux termes de l'art. 18, ne peuvent faire partie du conseil municipal; ce sont les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, et les individus qui sont déjà membres d'un autre conseil municipal. (*Id.*, 6, 7, 8, 18 *.)

1497. Les *secrétaires de mairie* ont été établis par la loi du 14 décembre 1789, art. 32, et confirmés dans leurs fonctions par l'art. 13 de la loi du 19 vendémiaire an IV; mais la loi du 28 pluviôse an VIII ayant gardé le silence à leur égard, et ce silence ayant été imité par la loi du 21 mars 1831, il en résulte que les secrétaires de mairie n'ont plus aucun caractère public. Ce sont des employés d'autant plus utiles, que le personnel du corps municipal éprouvant sans cesse des mutations, ils donnent aux travaux des municipalités importantes l'ensemble dont ils ont besoin; mais, les lois actuelles ne leur attribuant aucune signature, ils ne peuvent rendre authentique aucun acte, aucune expédition, ni aucun extrait des actes de l'autorité. Ils sont, comme tous les autres employés des mairies, placés ordinairement sous leurs ordres, de simples commis payés par la municipalité, nommés et révoqués par le maire. (*Id.*, 12 *; Circul. 1er août 1832.)

Pendant les années qui suivirent la loi du 28 pluviôse an VIII, les secrétaires de mairie, pensant que la loi n'avait pu par prétermission leur enlever leur caractère de fonctionnaires publics, signèrent un grand nombre d'extraits d'actes de l'état civil; ces extraits délivrés et reçus avec bonne foi, légalisés même par des préfets ou par des présidents des tribunaux de première instance, ont servi de base à des jugements ou

à d'autres actes. Un avis du Conseil d'État du 2 juillet 1817, partant du principe que l'erreur commune et de bonne foi équivaut au droit, déclare valables et authentiques tous les extraits des actes de l'état civil délivrés jusqu'alors sous le certificat ou la signature des secrétaires de mairie, quand ils ont été légalisés suivant les formes voulues; il décide ensuite que, d'après la législation actuelle, ces fonctionnaires n'ont aucun caractère public; que, dans tous les actes où l'administrateur est le seul responsable, sa signature est nécessaire, et qu'il ne doit point y en être apposé d'autre.

1497. Nous verrons tout à l'heure, en expliquant les attributions du maire, qu'il est chargé de la police de la commune. La surveillance continuelle qu'exige cette partie importante de ses attributions ne pourrait se concilier, dans les communes populeuses, avec le soin des autres affaires de la municipalité; la police répressive est exercée alors par un ou plusieurs fonctionnaires, qualifiés de *commissaires de police*. Il n'existe de commissaires de police que dans les communes dont la population excède 5,000 habitants; il y en a un seul quand la population n'excède pas 10,000 âmes, et, dans le cas contraire, il y en a un par 10,000 habitants d'excédant; dans les villes de 100,000 habitants et au-dessus, il peut y avoir un commissaire général, auquel tous les commissaires ordinaires sont subordonnés, et qui est lui-même subordonné au préfet (1).

1498. Les *commissaires de police* ont un double caractère : ils sont officiers de police administrative et

(1) Arrêté du 19 niv. an VIII; loi du 28 pluv. an VIII *, art. 12 et 14. La Cour de cassation a jugé, les 6 septembre et 15 décembre 1838, que, dans les villes où il existe des commissaires de police, les maires et adjoints ne cessent pas d'avoir qualité pour constater concurremment avec eux les contraventions aux règlements de police.

officiers de police judiciaire. Sous le premier point de vue, ils sont chargés de la police municipale qu'ils exercent sous l'autorité du maire, et de la police générale qu'ils exercent sous l'autorité du préfet. (Inst. du 7 vent. an IX.) Sous le second point de vue, ils sont indépendants de l'administration, et placés sous l'autorité des Cours royales et la surveillance immédiate des procureurs généraux et des procureurs du Roi; ils remplissent les fonctions du ministère public auprès du tribunal de simple police (Code d'inst. crim., art. 11 à 15 et 144); ils agissent comme auxiliaires du procureur du Roi pour la constatation des crimes et délits, et rédigent en cette qualité des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire (1). C'est à cause de ce double caractère qu'ils sont nommés par le Roi, sur la présentation du ministre de l'intérieur, quoiqu'ils soient payés par les villes.

1499. La surveillance immédiate de la *police rurale* est confiée à des *gardes champêtres*. Il en existe un au moins par commune; la municipalité peut, quand elle le juge convenable, en établir un plus grand nombre. Les gardes champêtres sont nommés par les maires, sauf l'approbation du conseil municipal; ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet, et ils prêtent serment devant le tribunal civil de l'arrondissement. Ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet seul a le droit de les révoquer. (L. du 18 juillet 1837, 13*.) Les gardes champêtres sont aussi *officiers de police judiciaire*, mais pour la constatation des délits ruraux seulement; leurs attributions en cette qualité sont énumérées dans l'article 16 du Code d'instruction criminelle. Les agents de police, sergents de ville, etc.,

(1) Art. 10 à 15 et 151 du Code d'inst. crim.; arrêt de la Cour de cassation du 10 mars 1815.

font des rapports qui n'ont aucun caractère officiel et ne servent au maire que de simples renseignements. Le maire nomme les pâtres communs, sauf l'approbation du conseil municipal; il a le droit de prononcer leur révocation. (L. 18 juillet 1837, 13 *.)

1500. Il existe dans les villes importantes un *architecte* nommé par le maire, qui fixe son traitement et règle ses attributions; elles consistent ordinairement dans la direction de tous les travaux de construction ou de réparation qui se font pour la ville, dans le règlement des mémoires des ouvriers, dans la surveillance de tous les bâtiments communaux, l'inspection des pavés, des fontaines, des pompes, etc. C'est à lui que le maire renvoie tout ce qui concerne la petite voirie, et il est appelé à donner son avis sur les alignements, sur les édifices qui menacent ruine, etc. (Quant aux agents voyers, *v.* n° 1229.)

1501. Les recettes municipales, dans les communes dont les revenus ne s'élèvent point à 30,000 fr., sont faites par le percepteur des contributions directes; dans les autres communes, il peut y avoir un *receveur spécial*, qui est nommé par le ministre des finances, sur la présentation de trois candidats faite par le conseil municipal : nous disons *qu'il peut y avoir*, parce que l'on peut aussi, dans ces communes, réunir la recette municipale à la perception des contributions. Les receveurs municipaux sont obligés de fournir, pour garantie de leur gestion, un cautionnement qui est fixé au dixième des recettes qu'ils font pour le compte de la commune (1). Leurs biens sont frappés d'une hypo-

(1) Lois des 28 avril 1816, art. 83, et 18 juill. 1837 *, art. 65; ordon. du 31 mai 1838, art. 471 et suiv. *V.* relativement aux remises à accorder aux receveurs des communes, les ordonnances du 17 avril et du 23 mai 1839, et l'inst. minist. du 12 février 1840.

thèque légale au profit de la commune. (C. civ., article 2121.)

§ III. Attributions du maire.

1502. Pour bien comprendre les attributions du maire, il faut distinguer en lui plusieurs caractères. Il est à la fois, d'après notre législation :

1° Officier de l'état civil;

2° Officier de police judiciaire;

3° Juge de simple police;

4° Agent de l'administration générale;

5° Administrateur et représentant de la commune;

6° Enfin, il est revêtu, par délégation du pouvoir législatif, d'une autorité réglementaire, dans les limites déterminées par la loi.

1503. Les devoirs du maire, comme officier de l'état civil, sont tracés par le tit. 2 du liv. 1[er] du Code civil. Ses fonctions se bornent à constater les déclarations de naissance et de décès, à faire les publications de mariage, à recevoir la déclaration que les futurs conjoints entendent se prendre pour mari et femme, à prononcer cette union au nom de la loi, et à en dresser acte. Il donne à ces différents actes, qui doivent être écrits sur des registres doubles, un caractère d'authenticité qui ne peut tomber que devant l'inscription de faux. Il est responsable de l'inaccomplissement des formalités qui lui sont prescrites, ainsi que des altérations qui pourraient survenir aux registres dont il est dépositaire. (C. civ., 34 à 101.)

1504. Les maires sont rangés au nombre des officiers de police judiciaire par le Code d'instruction criminelle : ils ont qualité pour rechercher les contraventions de police de toute nature; recevoir les rapports, dénonciations et plaintes qui y sont relatifs; et pour

dresser les procès-verbaux, recevoir les déclarations de témoins, faire les visites et autres actes qui sont de la compétence du procureur du Roi, dans le cas de flagrant délit, ou de réquisition de la part d'un chef de maison. Ils doivent remettre les procès-verbaux de contravention et toutes les pièces et renseignements, dans les trois jours au plus tard, à l'officier qui remplit les fonctions du ministère public près le tribunal de police, et transmettre au procureur du Roi les procès-verbaux et autres actes relatifs aux crimes et aux délits (1). Ils ont le droit de requérir la force armée dans l'exercice de leurs fonctions de police judiciaire; et, lorsqu'ils agissent au lieu et place du procureur du Roi, ils peuvent faire les visites et autres actes qui sont de la compétence de ce magistrat, et par conséquent décerner des mandats d'amener contre les prévenus de crimes emportant peine afflictive ou infamante. (C. d'inst. crim., 25, 40, 49, 50.)

1505. Le maire est juge de simple police concurremment avec le juge de paix, dans les communes qui ne sont pas chefs-lieux de canton, à l'égard des contraventions commises dans l'étendue de sa commune, par des personnes prises en flagrant délit, ou par des personnes qui résident dans sa commune ou qui y sont présentes, lorsque les témoins y sont aussi résidants ou présents, et lorsque la partie réclamante conclut pour ses dommages-intérêts à une somme déterminée qui n'excède pas celle de quinze francs (2). Le ministère public est exercé auprès du maire par l'adjoint, et,

(1) C. d'inst. crim., art. 8, 9, 11, 12, 14, 15, 49, 50 et 53.

(2) Code d'inst. crim., art. 166. Il ne peut connaître des matières attribuées exclusivement au juge de paix par l'art. 139 du Code d'inst. crim., ni des affaires civiles.

lorsque l'adjoint remplace le maire comme juge de police, par un des membres du conseil municipal, désigné à cet effet par le procureur du Roi pour une année entière. Le greffier est un citoyen nommé par le maire et assermenté auprès du tribunal de police correctionnelle. Le ministère des huissiers n'est pas nécessaire pour les citations à partie ou à témoin, lesquelles peuvent être faites par un avertissement du maire. (C. d'inst. crim., 167 à 172.)

1506. Le maire est chargé, sous *l'autorité* de l'administration supérieure, dit l'art. 19 de la loi du 18 juillet 1837 :

1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements;

2° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois;

3° De l'exécution des mesures de sûreté générale.

Comme on le voit par cet article, le maire est un agent d'exécution chargé de faire l'application immédiate et dernière de la loi; ainsi, dans un grand nombre de cas qu'il est inutile de rappeler, nous l'avons vu chargé par la loi de détails d'exécution. Il est l'intermédiaire entre l'administration supérieure et les administrés, pour l'exécution de presque toutes les mesures; il est aussi l'organe des réclamations des administrés auprès de l'administration. Comme agent d'exécution, le maire est subordonné au sous-préfet et au préfet; il ne peut, sans quitter ses fonctions, refuser d'exécuter les ordres qu'il reçoit; mais aussi, et par la même raison, il ne peut encourir la responsabilité de tout ce qu'il a fait conformément à des ordres supérieurs. Si le maire refusait ou négligeait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet,

après l'en avoir requis, pourrait y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. (L. 18 juill. 1837, 15 *.)

1507. Toutes les attributions dont nous venons de parler sont étrangères à l'autorité municipale; elles pourraient en être séparées sans que celle-ci fût altérée en rien. Cependant l'expérience a démontré qu'il était utile qu'elles lui fussent réunies. Si les maires ne remplissaient pas les fonctions d'officiers de l'état civil, d'officiers de police judiciaire, de juges de simple police, d'agents de l'administration, il faudrait en charger d'autres fonctionnaires; et sans parler de la difficulté de trouver assez d'hommes capables, de la dépense à laquelle donneraient lieu leurs traitements, etc., nous nous contenterons de faire observer qu'il existerait nécessairement entre ces fonctionnaires et les maires des rivalités sans cesse renaissantes qui entraveraient la marche de l'administration et nuiraient à la considération de ses agents. En réunissant au contraire toutes ces fonctions sur la tête du maire, on peut espérer que ce magistrat, choisi parmi les membres d'un conseil électif, présentera habituellement une capacité suffisante pour les remplir toutes. Il résultera de là une grande économie, puisque le maire ne reçoit pas de traitement; plus de simplicité dans les rouages de l'administration, et plus de considération pour le magistrat qui réunira tous les pouvoirs de la commune. Il faut remarquer cependant que dans les communes populeuses, dont l'administration est très-compliquée, le maire est déchargé de quelques-unes de ces fonctions : ainsi, dans les communes chefs-lieux de canton, il n'est pas juge de police; dans toutes les communes dont la population excède 5,000 âmes, les fonctions d'officiers de police judiciaire sont exercées par un ou

plusieurs commissaires de police, etc.; à Paris, les attributions des maires sont beaucoup plus restreintes encore.

1508. Nous arrivons aux fonctions municipales proprement dites; elles ont un double objet :

L'administration des biens et des intérêts communaux;

La police propre à la commune.

Sous le premier point de vue, le maire est l'agent de la commune chargé d'exécuter toutes les mesures prises par le conseil municipal à l'égard de ses biens, de veiller à leur conservation, de régler et de faire acquitter les dépenses locales, d'administrer les établissements communaux, de faire exécuter et de diriger les travaux qui sont à la charge de la commune, de la représenter dans les contrats qu'elle peut avoir à passer, dans les procès qu'elle intente ou qu'elle soutient, de réclamer en son propre nom, ou au nom de ses administrés, devant l'administration supérieure, etc. Nous avons déjà vu, et nous verrons encore dans une foule de cas, le maire agissant avec ce caractère d'administrateur, qu'il est toujours très-facile de reconnaître (1).

1509. Sous le second point de vue, le maire est chargé, par l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837, de la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale. Cet article se réfère aux développements donnés par les anciennes lois sur la matière, et principalement par les art. 3 et 4 du tit. XI de la loi des 16 et 24 août 1790, ainsi conçus :

« Les objets de la police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, sont :

» 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité

(1) Lois des 14 déc. 1789, art. 50, et 18 juill. 1837, art. 10, § 2 et suiv.° Il faut observer que l'énumération de cet article n'est pas limitative.

du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles ;

» 2° Le soin de réprimer et de punir les délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblées publiques, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens ;

» 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

» 4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune et à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente puplique ;

» 5° Le soin de prévenir par des précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidemies, les épizooties, en provoquant aussi dans ces derniers cas l'autorité des administrations de département ou de district ;

» 6° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

» Art. 4. Les spectacles publics ne pourront être

formés et autorisés que par les officiers municipaux (1). »

1510. Le maire n'agit plus ici sous l'*autorité*, mais sous la *surveillance* de l'administration supérieure (art. 10*), parce qu'il s'agit de l'exercice d'un pouvoir *propre* à l'autorité municipale. Aussi la circulaire du 1er juin 1840 déclare-t-elle que les préfets ne peuvent, en thèse générale, se substituer aux maires, en prenant des arrêtés sur les matières qui rentrent dans les attributions de l'autorité municipale. La circulaire ajoute cependant : « Mais si cette autorité reste inactive malgré la réquisition de l'autorité supérieure, celle-ci peut et doit agir comme lui en donne le droit l'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837. L'arrêté que prendra le préfet dans ces limites *pour assurer l'exécution d'une disposition de la loi* sera donc parfaitement légal. » Nous n'admettons cette solution, comme le dit la circulaire elle-même, conformément à l'art. 15, que *dans le cas où il s'agit d'assurer l'exécution d'une loi*, et nous croyons que le préfet ne pourrait agir ainsi dans les matières laissées à l'autorité discrétionnaire du maire.

Mais l'autorité municipale ne s'étend pas hors du territoire de la commune, et il est des mesures de police que nécessite l'intérêt du royaume ou celui du département. Ces mesures peuvent être prises par des ordonnances du Roi ou par des arrêtés du préfet ; et le maire

(1) On peut consulter, pour connaître avec plus de détails les matières sur lesquelles s'exerce le pouvoir de la police municipale, la loi du 11 août 1789, art. 10, qui autorise le maire à déterminer l'époque pendant laquelle les cultivateurs seront tenus d'enfermer leurs pigeons ; la loi du 19 juillet 1791 ; le Code rural du 28 sept. 1791 ; la loi du 26 vent. an IV, art. 4, sur l'échenillage des arbres ; et surtout le décret du 12 messid. an VIII, qui résume toutes les matières mises dans les attributions du préfet de police de la Seine : la section 3 contient sous le titre de *Police municipale* presque toutes les règles applicables dans les grandes communes ; enfin, le Code pénal, art. 471, 475, 479, 480.

est obligé de les exécuter comme agent du pouvoir exécutif, en vertu du paragraphe 3 de l'article 9. Cette distinction, qui a été formellement indiquée par le rapporteur de la loi à la Chambre des Députés, peut présenter des difficultés dans l'application, mais elle nous paraît juste dans la théorie.

1511. L'autorité du maire se manifeste par des *arrêtés*. Le droit de prendre des arrêtés, attribué aux corps municipaux par la loi des 19-22 juillet 1791, a dû naturellement passer dans la personne du maire, organe du pouvoir exécutif de la commune. L'art. 11 de la loi du 18 juillet 1837 le décide formellement. Le maire agit seul dans ce cas; il n'est pas tenu de prendre l'avis de ses adjoints ou du conseil municipal; et s'il a cru devoir le faire, pour s'éclairer, l'arrêté ne doit pas le mentionner. Cependant le conseil municipal a conservé, comme nous l'avons vu, le droit de prendre des délibérations obligatoires sur l'administration des biens communaux, et notamment sur le mode de jouissance et la répartition des pâturages et des fruits (l. 18 juillet 1837, 17*); le maire n'est dans cette matière que l'exécuteur des décisions du conseil.

L'art. 11 de la loi de 1837, renouvelant presque textuellement les dispositions de l'art. 46 du titre 1er de la loi des 19-22 juillet 1791, donne au maire le droit de prendre des arrêtés, à l'effet :

1° De publier de nouveau les lois et règlements de police, et de rappeler les citoyens à leur observation ;

2° D'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité.

1512. Les règlements de police que le maire est directement chargé de faire exécuter sont très-nombreux; quelques-uns remontent à des époques éloi-

gnées, et n'ont pas été appliqués depuis longtemps, quoiqu'ils aient été conservés par différentes lois, et notamment par l'art. 484 du Code pénal. (C. cass. 20 févr. 1829.) D'autres ne reçoivent d'application que dans certaines circonstances rares. Enfin, malgré la présomption que personne n'est censé ignorer la loi, la plupart des administrés pourraient pécher par ignorance, si on ne la remettait pas souvent sous leurs yeux. De là le droit attribué au maire de publier de nouveau les lois et réglements de police, ou de rappeler à leur observation.

Toutes les fois que la loi a statué elle-même sur les objets confiés à la vigilance de l'autorité municipale, le pouvoir du maire se borne à la faire exécuter sans rien ajouter à ses dispositions et sans rien en retrancher (C. cass. 10 déc. 1824); quand il n'a été statué que par un règlement municipal, le maire peut en faire un nouveau, et alors l'ancien règlement est abrogé (C. cass. 27 juin 1835); il en est de même lorsqu'en rappelant un ancien règlement le maire y fait des modifications; son arrêté constitue un règlement nouveau qui est seul applicable.

1513. Nous avons indiqué précédemment les matières qui sont du ressort de l'autorité municipale proprement dite, et sur lesquelles par conséquent le maire peut faire des arrêtés; mais, s'il n'est pas soumis sur ce point *à l'autorité* de l'administration supérieure, il n'est pas cependant affranchi de sa *surveillance.* (L. 18 juillet 1837, 10 *.) De là le droit accordé au préfet d'annuler ou de suspendre les arrêtés du maire, et l'obligation imposée au maire de les transmettre au sous-préfet aussitôt qu'ils ont été pris. Parmi les arrêtés municipaux, les uns, motivés par des circonstances particulières, ne doivent avoir qu'une application mo-

mentanée et quelquefois même individuelle; tels seraient le programme d'une fête publique, les mesures d'ordre à observer pour un cas particulier, l'injonction faite à un individu de combler un fossé creusé sur le chemin vicinal (1), etc., etc.; les autres, disposant d'une manière générale, constituent des règlements permanents. Les premiers sont exécutoires provisoirement et sauf réformation; les autres, à cause de leur importance, ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par le récépissé du sous-préfet. Mais le préfet a le droit de suspendre pour un temps plus long l'exécution de l'arrêté. (*Id.*, 11*.) Il peut aussi, s'il le juge convenable, abréger le délai ordinaire d'un mois, en autorisant l'exécution immédiate (2). (Circ. du 1er juillet 1840.)

Il ne faut pas perdre de vue que le droit de prendre des arrêtés est un droit propre au pouvoir municipal : ainsi, bien que les arrêtés municipaux puissent être annulés par le préfet, ils sont cependant valables par eux-mêmes, et sans qu'il soit nécessaire de les faire revêtir de son approbation (3). Par la même raison, le préfet, qui a le droit d'annuler un arrêté, ne peut pas le modifier; car, s'il en était autrement, le pouvoir du maire se résoudrait dans le droit de faire une propo-

(1) Les arrêtés portant injonction individuelle sont applicables, pourvu qu'ils soient fondés sur l'ordre public. *V.* Cour de cass., arrêts des 8 oct. 1836, 2 févr. 1837. Dans ce cas, il suffit de notifier l'arrêté à l'individu qu'il concerne.

(2) Une circulaire du 26 octobre 1841 prescrit aux préfets d'envoyer au ministre de l'intérieur une copie des projets d'arrêtés portant règlement permanent, parce qu'il y en a qui, bien qu'exécutoires dans les seules limites de la commune, exercent indirectement une influence sur les localités voisines.

(3) La circulaire du 1er juillet 1840 reconnaît ce principe; elle ajoute que cependant rien ne s'oppose à ce que l'approbation du préfet soit mentionnée sur les arrêtés, dans les circonstances exceptionnelles où cette approbation peut leur donner plus de force morale.

sition. Le préfet ne peut que conseiller au maire des modifications, sauf à annuler l'arrêté, suivant les circonstances, si elles ne sont pas adoptées.

1514. Les arrêtés ne sont obligatoires qu'autant qu'ils ont été publiés, ou que l'on a donné une connaissance spéciale à ceux qu'ils intéressent. Et la Cour de cassation a décidé avec raison que, lorsqu'il n'y avait eu ni publication ni envoi officiel d'un règlement de police, l'avertissement verbal et la connaissance qu'un individu en a acquise ainsi ne peuvent le rendre passible des peines prononcées contre les infracteurs. Mais lorsqu'un règlement rendu dans la limite des attributions municipales a été publié ou notifié, il devient obligatoire, et les tribunaux ne peuvent se dispenser de l'appliquer; il paraît même résulter de l'arrêt que ce devoir leur est imposé quoiqu'ils n'aient point reçu une notification particulière de l'arrêté. Cette notification cependant est utile et convenable, si elle n'est pas nécessaire. (C. cass. 31 août 1821; C. d'instr. crim., 137, 138, 139.) Lorsqu'un individu est poursuivi pour contravention à un arrêté réglementaire, il y a présomption que les formalités voulues par la loi ont été remplies, et cette présomption ne pourrait tomber que devant la preuve du contraire, ou devant le refus de la justification demandée par le juge ou par la partie. (C. cass. 19 octobre 1842.)

1515. Les arrêtés municipaux légalement pris par le maire sont obligatoires, et leur infraction entraîne l'application d'une peine qui est prononcée soit par les tribunaux de simple police, soit par les tribunaux de police correctionnelle, suivant sa nature (1). Quant à

(1) Les règlements municipaux sont en général obligatoires pour les individus, même étrangers, qui séjournent momentanément dans une commune (C. civ., 3); mais cela suppose qu'ils sont affichés, de telle sorte qu'on puisse

la peine applicable, il faut poser en principe qu'elle ne peut jamais être créée par l'arrêté, et qu'elle ne doit résulter que de la loi. Si l'arrêté a pour but de rappeler à l'exécution d'une loi, il ne peut indiquer que la peine qu'elle prononce; s'il en indique une autre, il est sans effet à cet égard. Lorsqu'un arrêté a pour but de créer une prescription non prévue par la loi, son infraction est punie d'une amende de simple police par l'art. 471, § 15, du Code pénal.

Cette peine de simple police doit être appliquée, lorsqu'une loi spéciale n'en prononce pas d'autre; elle doit l'être également lorsqu'une de ces mêmes lois spéciales, qui sont encore en vigueur en matière de police, prononce des peines qui ne sont plus en harmonie avec notre législation criminelle, telles, par exemple, que l'amende arbitraire, le fouet, etc., parce que ces lois doivent être considérées comme abrogées quant à la peine (1).

1516. Les matières sur lesquelles le maire exerce son autorité sont très-nombreuses. Il suffit de lire avec

toujours en prendre connaissance; car la publication à son de trompe, qui peut être suffisante pour les habitants, ne le serait certainement pas pour les étrangers. Un tribunal de simple police a décidé que les règlements municipaux n'étaient obligatoires que pour les habitants de la commune, et la Cour de cassation a rejeté le pourvoi formé contre cette sentence, par arrêt du 23 avril 1842. Il s'agissait d'un règlement qui exigeait que les voitures de charge, circulant sur le territoire de la commune, eussent un timon d'une certaine longueur et une plaque. On conçoit tous les inconvénients d'une telle prescription; les charretiers qui auraient traversé les territoires de plusieurs communes auraient pu être obligés de changer plusieurs fois de timon. Il est fâcheux que la décision du juge de paix ait été conçue d'une manière générale, au lieu d'être fondée sur la nature particulière du règlement. L'arrêt de la Cour, sans consacrer le principe trop général du tribunal de police, repousse le pourvoi, par la raison que ce tribunal n'a pas violé le règlement.

(1) Le Conseil d'État décide, au contraire, que, dans les cas punis d'une amende arbitraire, il n'y a pas lieu de prononcer de peine, et que l'on doit se borner à ordonner la réparation du dommage causé. (Arrêts des 20 avril et 7 juillet 1840.)

attention les art. 3 et 4 de la loi du 24 août 1790, que nous avons cités plus haut (nº 1509), pour voir qu'il peut en sortir une foule de règlements importants. Les recueils d'arrêts de la Cour de cassation, et notamment *la Jurisprudence générale du royaume*, de M. Dalloz, et le *Dictionnaire général de jurisprudence*, de M. Armand Dalloz, au mot *autorité municipale*, contiennent un nombre considérable de décisions qui déclarent obligatoires des arrêtés municipaux, par cela seul qu'ils ont été pris sur des matières qui rentrent dans les attributions du maire, bien qu'ils puissent être l'objet de justes critiques quant au fond. L'autorité judiciaire, dans ces différents cas, n'entend point apprécier le mérite intrinsèque de l'arrêté; elle se contente d'examiner s'il a été compétemment rendu, et dans le cas de l'affirmative le déclare applicable, sans qu'elle doive s'arrêter aux excuses fondées sur le défaut d'intention. (Cour cass. 20 juillet 1838.) Mais, si elle reconnait que le règlement qu'elle est appelée à appliquer a été pris hors des limites des attributions de l'autorité municipale, elle doit refuser d'en faire l'application (Cour cass. 18 janvier 1838). C'est ainsi que la Cour de cassation a décidé, le 26 novembre 1819, qu'un arrêté qui prescrivait aux individus de tapisser le devant de leurs maisons pour le passage d'une procession ne rentrait pas dans les mesures de police confiées aux maires, et n'était pas par conséquent obligatoire sous peine d'amende; et le 27 janvier 1828, qu'il en était de même de l'arrêté d'un maire qui ordonnait aux citoyens d'arborer des drapeaux à leurs croisées.

La Cour de cassation a pendant longtemps reconnu aux maires le droit de pousser la police de l'industrie

jusqu'au monopole; c'est ainsi qu'elle a décidé qu'un arrêté municipal avait pu créer une compagnie de crocheteurs chargés *d'exercer exclusivement* dans tous les ports de la commune (arrêt du 1er mai 1823); établir un bureau public pour le service du ramonage, et défendre à toute personne non commissionnée par le bureau de s'immiscer dans ce qui concerne ce service (arrêt du 24 août 1815); accorder à un individu le droit exclusif de faire dans une ville la vidange des fosses d'aisances (arr. du 19 juillet 1833). Mais une jurisprudence plus récente décide avec raison que le droit de surveillance attribué à l'autorité municipale ne peut aller jusqu'à créer un monopole prohibé par l'article 7 de la loi du 2 mars 1791. (Arr. des 18 janv. 1838, 28 juin 1839, 5 mars 1840.)

1517. Le tribunal est-il forcé de surseoir quand le règlement administratif lui parait avoir besoin d'interprétation? Un arrêt de la Cour de cassation du 16 juillet 1824 décide l'affirmative. Un autre arrêt de la même Cour, du 19 avril 1834, paraît avoir adopté la négative. Nous renvoyons la solution de la question au tome 3, où nous traiterons de l'interprétation des actes administratifs.

1518. Quand l'arrêté rendu compétemment est susceptible d'être critiqué sous le rapport du fond, il peut être déféré au préfet, qui a, comme nous l'avons dit, le droit de le réformer.

Ce droit n'est point anéanti par l'approbation tacite ou même formelle que le préfet pourrait avoir donnée à l'arrêté. En cas de confirmation du préfet, on peut se pourvoir contre son arrêté devant le ministre de l'intérieur. Si l'arrêté du maire était attaqué pour excès de pouvoir, on aurait le droit de se pourvoir par la voie contentieuse devant le Conseil d'État; mais, même

dans ce cas, il serait convenable de s'adresser d'abord au préfet et au ministre. (*V.* nº 1411.)

1519. Lorsqu'un arrêté municipal ordonne ou défend de faire une chose, et qu'un individu a contrevenu à ses dispositions, nous avons déjà dit que le tribunal devait le condamner à l'amende; mais il doit en outre, s'il y a eu un préjudice causé, en ordonner la réparation, laquelle consiste ordinairement dans la destruction de ce qui a été fait, ou dans la confection aux frais du contrevenant de ce qu'il devait faire. (Arrêt de la Cour de cass. du 12 avril 1822). Il est cependant des cas exceptionnels et urgents dans lesquels l'exécution peut avoir lieu immédiatement. C'est ce que reconnaît notamment l'arrêt de la Cour de cassation du 26 avril 1834, pour le cas où un arrêté porte sommation de détruire ou de réparer les édifices menaçant ruine. Nous croyons que cet arrêt a tort de restreindre à ce seul cas le droit de l'administration; en effet, il peut se rencontrer des circonstances dans lesquelles il soit urgent de faire exécuter d'autres mesures prescrites dans l'intérêt général. Supposons, par exemple, qu'un individu ferme par une barrière un chemin public, et supprime ainsi une communication importante; qu'un riverain fasse sur le sol du chemin une excavation dangereuse; nous pensons que dans ces différents cas et autres semblables, prévus dans l'article 3 du titre XI de la loi du 16 août 1790, de même que dans le cas de démolition d'un édifice menaçant ruine, l'administration peut agir d'office. Nous citerons à l'appui de cette doctrine un arrêt du Conseil du 30 juillet 1817, dans lequel il est dit que le maire devait procéder d'office à la démolition de constructions qui anticipaient sur un chemin. (*V.* aussi arrêts de la Cour de cass. du 15 septembre 1825, 7 mars 1839.) Cependant ce n'est là

qu'une exception à laquelle on ne doit avoir recours que lorsque des circonstances imprévues l'exigent, parce qu'il est de principe général que l'autorité judiciaire intervienne pour ordonner l'exécution (1).

(1) *Voir* les développements de cette opinion dans notre édition du *Pouvoir municipal*, de M. Henrion de Pansey, 1840, p. 301, *addition*.



FIN DU DEUXIÈME VOLUME.



TABLE

DES MATIÈRES

CONTENUES DANS CE VOLUME.

LIVRE PREMIER.

DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

TITRE PREMIER.

DE LA FORTUNE PUBLIQUE.

TITRE II.

DES ROUTES ET CHEMINS.

TITRE III.

DES EAUX.

LIVRE II.

ADMINISTRATIONS LOCALES.

TITRE PREMIER.

DE L'ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

TITRE II.

DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE.

(La suite de l'administration communale se trouvera au 3e volume.)

FIN DE LA TABLE DU TOME DEUXIÈME.

Poitiers. — Imp. de F.-A. SAURIN.

